



Campus Rena

Jan Eirik Thomassen, Eva Sjøholt-Sandvik og Terje Didriksen

Masteroppgave 3MSA80, MPA 90 std

Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?

How can Norwegian police crime prevention be strengthened through implementing "nærpolitireformen" – from a strategic perspective?

MOLSD 90 Master i offentlig ledelse og styring – MPA 10

2017

Forord

Forfattere av denne oppgaven er Jan Eirik Thomassen, seksjonssjef ved grense- og utlendingsseksjonen i Politidirektoratet, Eva Sjøholt-Sandvik, delprosjektleder i prosjekt nye politidistrikt (PNP) i Politidirektoratet og Terje Didriksen, leder ved driftsenhet Kongsvinger, Innlandet politidistrikt.

Arbeidet med oppgaven har vært en interessant prosess der vi har blitt utfordret faglig, personlig og som team. Det å ta videreutdanning samtidig med fulltidsjobb og en familie å ta vare på, har tidvis vært krevende og utfordrende. Våre svake sider er synliggjort samtidig som vi har utnyttet våre sterke sider. Det har for oss alle vært en svært lærerik prosess.

Vi vil rette en stor takk til politimestrene og fagkoordinatorerne som tok seg tid i en hektisk hverdag og bidro med sine kunnskaper og refleksjoner. Samtidig vil vi rette en stor takk til vår veileder Rune Glomseth ved Politihøgskolen for verdifulle innspill, og som har vært en viktig inspirator for å ha brakt oss i mål med denne avhandlingen.

Oslo, 28. februar 2017.

Jan Eirik Thomassen

Eva Sjøholt-Sandvik

Terje Didriksen

Sammendrag

I Norge er behovet for en reform av politiet begrunnet med at fremtidens politi må være i stand til å møte den kompliserte, alvorlige og grenseoverskridende kriminaliteten. Her er særlig NOU 2013:9 (Politianalysen) og Prp. 61 LS (2014-2015) sentrale dokumenter.

Nærpolitireformen må også ses i lys av de reformtrender som har preget offentlig sektor de siste tiårene. Gjennom Prp. 61 LS (2014-2015) og Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017 er det fastsatt at forebygging skal være politiets primærstrategi. Politiet skal også prioritere etterforskning og ha tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne ved ekstraordinære hendelser. På bakgrunn av dette krysspresset har vi formulert følgende problemstilling:

Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?

Gjennom metodetriangulering har vi studert og vurdert styrende dokumenter, dybdeintervjuet halvparten av landets politimestre og rettet en spørreundersøkelse mot forebyggings- og radikaliseringskoordinatorene i politidistriktene. Til drøftingen har vi formulert fire forskningsspørsmål, og i drøftingen av disse har vi tatt i bruk perspektiver på organisasjoner og reform, den konseptuelle foretaksmodellen og strategisk ledelse.

De viktigste funnene i avhandlingen er at begrepet forebyggende politiarbeid har et uklart innhold og at det er kulturelle utfordringer knyttet til innføring av forebygging som politiets primærstrategi. Styring og ledelse er essensielt for å balansere krysspresset mellom beredskap og forebyggende politiarbeid. Den strategiske ledelsen gir i større utstrekning enn fagkoordinatorne uttrykk for at de har tro på at det forebyggende arbeidet vil bli styrket gjennom nærpolitireformen. En styrking av faget forebyggende er nødvendig for å lykkes. Det forebyggende arbeidet må spres på flere problemeiere gjennom gjensidig forpliktende avtaler, og den nyopprettede funksjonen "politikontakt" vil spille en sentral rolle i dette.

På bakgrunn av dette anbefales det at Politidirektoratet klart definerer hva som menes med forebyggende politiarbeid, at målstyringen tilpasses det forebyggende faget og at det legges betydelig innsats i å utvikle kultur, holdninger og ledelse på alle nivåer i politidistriktene.

Abstract

The need for a reform within the Norwegian police is justified by the fact that future police must be capable of meeting complex, serious, and transboundary crime. Key documents supporting this are NOU 2013: 9 (Politianalysen) and Prp. 61 LS (2014-2015).

‘Nærpolitireformen’ must be also viewed in light of the reform trends that have characterized the public sector in the last decade. It has been established through Prp. 61 LS (2014-2015) and the ministry allotment letter from The Ministry of Justice and Public Security to The National Police Directorate, that crime prevention will be the main strategy for the Norwegian police in 2017. The police will simultaneously prioritize the investigation of serious crime as well as maintain adequate preparedness and crisis management capability under extraordinary events. On that basis, we present the following issue:

How can Norwegian police crime prevention be strengthened through implementing ‘nærpolitireformen’ – from a strategic perspective?

We have studied and analyzed the governing documents through data triangulation, interviewed half of the Chiefs of Police in Norway, and conducted a survey on the prevention- and radicalization coordinators within the Norwegian police. We have proposed four research questions for discussion. To help answer our questions we applied several perspectives about organizations and reform, a model called ‘den konseptuelle foretaksmodell’, as well as strategic leadership.

The most important discoveries in this thesis are that the concept of crime prevention has an unclear content, and that there are cultural challenges linked to implementing crime prevention as a main strategy. Management and leadership are essential for balancing the cross-pressures between police emergency and crime prevention. The survey revealed more insight on what the coordinators expressed about their beliefs on how crime prevention can be enhanced through police reform. Crime prevention needs strengthening to succeed. Preventive efforts must be spread across several public institutions through mutually binding agreements. The recent new function ‘politikontakt’ will play an important part in this. Based on this, it is recommended that The National Police Directorate better define what constitutes crime prevention, that performance management is adjusted according to the characteristics of crime prevention, and that considerable effort is made in order to develop culture, attitudes and leadership at all levels within the Norwegian police.

Innhold

FORORD	1
SAMMENDRAG	2
ABSTRACT	3
1 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING	7
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV FORSKNINGSTEMA	7
1.2 PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING.....	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.
1.3 AVGRENSNINGER AV PROBLEMSTILLINGEN	9
1.4 INNLEDENDE BEGREPSAVKLARINGER	10
2 BAKGRUNN OG HISTORIKK.....	11
2.1 POLITIETS OPPBYGNING OG STRUKTUR	11
2.2 BAKGRUNNEN FOR NÆRPOLITIREFORMEN	13
2.3 POLITIREFORMER I ØVRIGE LAND	17
3 TEORI	19
3.1 INNLEDNING	19
3.1.1 Begrepet forebygging og ansvar	20
3.1.2 Øvrige begrepsavklaringer.....	23
3.2 REFORMER I DET OFFENTLIGE.....	28
3.2.1 Det instrumentelle perspektivet	30
3.2.2 Det institusjonelle perspektivet	34
3.3 STRATEGISK LEDELSE.....	40
3.4 DEN KONSEPTUELLE FORETAKSMODELLEN	46
3.5 ORGANISASJONSKULTUR / POLITIKULTUR	51
4 FORSKNINGSDESIGN OG METODE	52
4.1 VALG AV METODE OG FORSKNINGSDESIGN.....	53
4.1.1 Kvantitativ metode - spørreundersøkelse	55
4.1.2 Kvalitativ metode - dybdeintervjuer	55
4.1.3 Dokumentundersøkelser	56
4.2 INTERVJUGUIDE.....	57
4.3 UTVALG.....	57
4.3.1 Informanter til questback	58
4.3.2 Respondenter til dybdeintervjuer	58
4.3.3 Dokumentundersøkelser.....	59
4.4 GJENNOMFØRING AV INTERVJUER	60
4.5 METODISKE BEGRENSNINGER VED GJENNOMFØRINGEN.....	61
4.5.1 Problematisering av eget ståsted – makt/avhengighetsforhold	61
4.5.2 Metodiske begrensninger ved gjennomføringen av spørreundersøkelsen	62
4.5.3 Metodiske begrensninger ved gjennomføringen av dybdeintervjuer.....	62
4.6 BEARBEIDING OG ANALYSE AV INNSAMLET DATAMATERIALE.....	63
4.6.1 Resultater fra spørreundersøkelse.....	63
4.6.2 Datamateriale fra dybdeintervjuene.....	64
4.6.3 Undersøkelse av styrende dokumenter	64
4.7 METODEKRITIKK	64
4.7.1 Reliabilitet	65
4.7.2 Validitet.....	66
4.7.3 Generalisering	66
4.8 ETISKE VURDERINGER	67
4.8.1 Søknad og godkjenning til SND.....	68
4.9 OPPSUMMERING	69
5 PRESENTASJON AV FUNN.....	70
5.1 POLITIETS FOREBYGGENDE ARBEID	70
5.2 STYRING OG LEDELSE	71

5.3	UTVIKLING AV FAGET.....	72
5.4	FLERE PROBLEMEIERE	73
5.5	MÅLING AV KRIMINALITETSFØREBYGGING	74
5.6	KULTUR.....	74
5.7	OPPSUMMERING	75
6	DRØFTING AV DATA	76
6.1	INNLEDNING	76
6.2	FORSKNINGSSPØRSMÅL 1 – KAN BÅDE DEN POLITIOPERATIVE BEREDSKAPEN OG POLITIETS FOREBYGGENDE ARBEID IVARETAS ELLER STYRKES GJENNOM NÆRPOLITIREFORMEN?	76
6.3	FORSKNINGSSPØRSMÅL 2 – VIL OPERASJONSSENTRALENE I DE NYE POLITIDISTRIKTENE FÅ EN AKTIV ROLLE MED HENSYN TIL Å STYRKE DET FOREBYGGENDE ARBEIDET?	86
6.4	FORSKNINGSSPØRSMÅL 3 - HVORDAN VIL NEDLEGGELSER, SAMMENSLÅING OG ETABLERING AV NY POLITIDISTRIKTSTRUKTUR PÅVIRKE DET FOREBYGGENDE ARBEIDET?	96
6.5	FORSKNINGSSPØRSMÅL 4 – HVILKEN BETYDNING VIL RIKTIG KOMPETANSE HA FOR POLITIETS FOREBYGGENDE ARBEID VIDERE FREMOVER	106
6.6	DRØFTING AV ØVRIGE FUNN	112
6.6.1	<i>Politiets forebyggende arbeid - begrepsforståelsen</i>	<i>112</i>
6.6.2	<i>Måling av kriminalitetsforebygging - utfordringer</i>	<i>114</i>
6.6.3	<i>Kultur – utfordringer for endring.....</i>	<i>115</i>
7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	117
8	REFLEKSJON	118
9	LITTERATURLISTE	120
10	VEDLEGG.....	125
10.1	INTERVJUGUIDE	125
10.2	SØKNAD TIL SND	126
10.3	TILBAKEMELDING OG GODKJENNELSE FRA SND	126

Innholdsfortegnelse over tabeller og figurer

- | | |
|---|----------|
| 1. Fig. 1 oversikt over organisasjonsmodell noen politidistrikt | side 12 |
| 2. Fig. 2 Politidirektoratets oversikt standardiserte funksjoner | side 13 |
| 3. Fig. 3 En konseptuell modell for endringsledelse | side 47 |
| 4. Fig. 4 Sentrale prosesser mellom de fire delsystemene
i den konseptuelle foretaksmodellen | side 50 |
| 5. Fig. 5 Metodetriangulering – kvalitativ tilnærming etter en
kvantitativ tilnærming | side 54 |
| 6. Fig. 6 Questback – i hvilken grad vil økt responstid styrke
politiets forebyggende arbeid | side 84 |
| 7. Fig. 7 Questback – i hvilken grad vil de nye
operasjonssentralene styrke politiets forebyggende arbeid | side 94 |
| 8. Fig. 8 Questback – i hvilken grad vil sammenslåing av
tjenestesteder styrke politiets forebyggende arbeid | side 105 |
| 9. Fig. 9 Questback – i hvilken grad vil den nye arbeidsmetoden
‘politiarbeid på stedet’ » bidra til å styrke politiets
forebyggende arbeid | side 111 |

1 Presentasjon av problemstilling

1.1 Bakgrunn for valg av forskningstema

Forskningstema er valgt ut fra en tilsynelatende motsetning som ligger i et politisk mål om å styrke politiets forebyggende arbeid samtidig som det gjøres strukturelle og andre endringer som kan fremstå som sentraliserende. Ifølge Glomseth er samtidig er politiet som etat sterkt institusjonalisert (Johannessen & Glomseth, 2015). Målsetningen om å styrke politiets forebyggende arbeid griper rett inn i de etablerte normer og verdier som er tett knyttet både til det operative politiarbeidet og til befolkningens trygghetsfølelse. Det er derfor interessant å se på hvordan tiltakene som iverksettes gjennom reformen virker inn på politiets forebyggende arbeid, og hvilke utfordringer som kan oppstå. I oppsummeringen til slutt vil vi peke på hvilke strategiske valg som kan ha betydning for om reformen lykkes med denne målsetningen.

Politiet gjennomgår for tiden en større reform. Reformen bygger på regjeringens reformforslag, fremmet for Stortinget 6. mars 2015, Prp. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). Reformarbeidet ble igangsatt høsten 2015, og vil etter planen avsluttes omkring 2020. Reformen vil medføre betydelige endringer i politi- og lensmannsetatens struktur og arbeidsmetoder. Antallet politidistrikter er redusert fra 27 til 12, og det vil i tillegg bli foretatt sammenslåinger og nedleggelser av politistasjoner og lensmannskontorer. Samtidig kan det bli foretatt endringer i politiets oppgaveportefølje. Reformen har som formål å videreutvikle holdninger, kultur og lederskap i politiet, noe som bygger på de konklusjoner som ble truffet av 22. juli-kommisjonen (22. juli-kommisjonen, 2012, s. 458). I tillegg til styrket beredskap er det en uttalt målsetning at politiets forebyggende arbeid skal styrkes.

For oss er det nærliggende å velge et forskningstema som ligger innenfor vår yrkesprofesjon og som både omfatter menneskers handlinger og samfunnsmessige forhold. Vi har vårt arbeid som ledere i politiet, og det vil derfor være relevant å velge et forskningsproblem derfra. I tillegg til at vi gjennom vår jobb involveres direkte i reformarbeidet, vil nærpolitireformen føre til en endret arbeidshverdag, både for oss selv og mange av våre kollegaer. Noen vil måtte bytte arbeidssted og få nye eller endrede arbeidsoppgaver. Reformen vil få betydning for publikum, blant annet fordi antallet lokale tjenestesteder blir redusert. For noen kan dette bety lengre reisevei til nærmeste tjenestested, mens det for andre kan bety at man får et mer robust og responsklart politi.

Vi har alle interesser av politiets forebyggende arbeid, og det legges stor vekt på at politiet skal styrke det forebyggende arbeidet gjennom nærpolitireformen. Begrepet forebygging kan i politiet litt forenklet beskrives som handlinger som foretas for å forhindre at det skjer en straffbar handling. Det er i denne forbindelse mange som vil hevde at lokal tilstedeværelse og god kjennskap til lokalbefolkningen er en forutsetning for å lykkes med forebyggende arbeid. Da blir det kanskje et paradoks at mange av de mindre lokale tjenestestedene vil bli lagt ned for å bli slått sammen med andre tjenestesteder. Konsekvensen blir med andre ord at politiet i mindre grad enn tidligere vil holde til i alle de kommunene de engang var representert. Hvordan skal politiet da lykkes med forebyggende arbeid, når politiet i mindre grad enn tidligere er tilstede i lokalmiljøet?

Tradisjonelt har det vært et skille mellom mannskaper i politiet som arbeider med politioperativ tjeneste (beredskap) og ansatte som jobber med forebyggende arbeid. Politiet får som et utgangspunkt ikke tildelt flere ressurser som en følge av reformen, noe som vil innebære at det oppstår et krysspress for politiledere mellom å prioritere å styrke den politioperative beredskapen og ivaretagelse av for eksempel det forebyggende arbeidet. I tillegg til dette konkrete krysspesset skal politiet gjennom reformen også styrke måloppnåelsen og kapasiteter, for eksempel innenfor etterforskning og etterretning.

Som organisasjon består norsk politi av en rekke enkeltindivider som samhandler. Kan det tenkes at en ny form for samhandling kan føre til at politiet gjennom reformen både kan styrke beredskapen, det forebyggende arbeidet og etterforskningen?

1.2 Problemstillingen

Omgivelsene og utfordringene endrer seg, og da er det nødvendig med offentlige reformer skriver Kristin Clemet i artikkelen "Uten reformer stopper Norge" (Aftenposten papirutgave 26. februar 2017). Clemet hevder at det er behov for å reformere både samferdselssektoren, helsesektoren, kommunene og politiet, slik at disse offentlige instansene blir i stand til å levere bedre tjenester. Reformen av norsk politi (nærpolitireformen) er omstridt, blant annet fordi omkring 120 lokale lensmannskontorer og politistasjoner skal legges ned samtidig som reformen har som formål å levere bedre polititjenester. Ett av flere hovedformål med reformen er at norsk politi gjennom reformen skal bli i bedre stand til å forhindre kriminalitet gjennom forebyggende politiarbeid. Flere vil hevde at forebyggende politiarbeid vil innebære at politiet må være tilstede i nærmiljøet, der hvor mennesker bor, for å kunne forebygge

kriminalitet. Reformen er kalt ”nærpolitireformen”, et begrep som i seg selv taler for at politiet i fremtiden i større grad enn tidligere skal jobbe i lokalmiljøene. Er det mulig å kombinere nedleggelser av en rekke lokale politikontorer, og samtidig oppnå bedre forebyggende politiarbeid?

På bakgrunn av det forestående, har vi endt ut med følgende problemstilling:

Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?

1.3 Avgrensninger

Vår studie omhandler spørsmålet om norsk politi kan ivareta eller styrke det forebyggende arbeidet gjennom nærpolitireformen. Slik sett er oppgaven todelt og omfatter både en studie av reformarbeidet i norsk politi og kriminalitetsforebygging. Reformeringen av norsk politi er ikke avsluttet, og det er ennå ikke endelig avgjort hvor mange lokale tjenestesteder som totalt sett bli lagt ned. Videre er det heller ikke endelig avklart hvilke tiltak som skal gjennomføres nasjonalt og lokalt for å øke kvaliteten og effektivisere politiets arbeid. Nærpolitireformen gjennomføres nå og i årene som kommer.

I denne oppgaven fokuserer vi på de reformtiltakene som åpenbart vil bli gjennomført, blant annet nedleggelser og sammenslåing av enheter og tjenestesteder. Vi har som målsetning å undersøke og drøfte hva konsekvensene av reformtiltakene og hvilke grep som bør gjøres for å lykkes med å styrke det forebyggende arbeidet. Vi har fokus på at norsk politi har en rekke arbeidsoppgaver som skal ivaretas og at den strategiske ledelsen skal håndtere krysspresset mellom ulike prioriterte gjøremål. Vi ønsker også å undersøke om den strategiske ledelsen og underordnet fagpersonell har ulik oppfatning om politiet gjennom nærpolitireformen kan bli i bedre stand til å forebygge kriminalitet. Vi har også valgt å undersøke hvordan nedleggelser og sammenslåing av lokale lensmannskontorer og politistasjoner kan påvirke det forebyggende arbeidet. Videre har vi undersøkt om politiet har nødvendig kompetanse for å kunne styrke det forebyggende arbeidet gjennom reformen. Eller er det slik at det er nødvendig med endret eller ny kompetanse? Vi har her avgrenset mot eventuell behov for kompetanse mot samarbeidende aktører, for eksempel i kommunene.

For å undersøke disse spørsmålene har vi sett nærmere på stortingsmeldinger og andre styrende dokumenter som danner grunnlag for nærpoltireformen. Formålet er å undersøke hvilke styringssignaler som foreligger med hensyn til gjennomføring av reformen og politiets forebyggende arbeid i fremtiden. For og ytterligere å utdype problemstillingen har vi innhentet dybdeintervjuer av politimestre og gjennomført en spørreundersøkelse blant fagpersoner innenfor forebyggingsfaget i politiet. Samlet antar vi at dette vil gi et godt og nyansert bilde av problemstillingene.

Vi har lagt en vid definisjon av begrepet forebygging til grunn, slik at enhver aktivitet som politiet utfører som har til hensikt å forhindre en fremtidig straffbar handling omfattes. Oppgaven er hovedsakelig avgrenset mot det kriminalitetsforebyggende arbeidet som utføres av andre instanser eller etater.

1.4 Innledende begrepsavklaringer

Begrepet forebygging innebærer å utøve en aktivitet som forhindrer en fremtidig straffbar handling. En vid forståelse av begrepet forebygging vil omfatte enhver aktivitet som kan forhindre kriminalitet (Augland & Mæland, 2016, s. 324 flg.). I en snevrere forstand vil forebygging omfatte preventive tiltak som med en viss grad av sannsynlighet vil hindre at straffbare handlinger finner sted i fremtiden (Børstad, 2011).

Begrepet beredskap knytter seg til politiets oppgaver med å opprettholde ro og orden og beskytte befolkningen og deres lovlige virksomhet. Politiet har et særlig ansvar for å gripe inn for å avverge fare eller begrense skade ved ekstraordinære hendelser eller kriser, uansett om dette skyldes menneskeskapte eller naturgitte forhold (PBS I, 2011).

Hva gjelder begrepet etterforskning, viser vi til straffeprosessloven (1981) kapittel 18 hvor etterforskning vil omfatte politiets straffeforfølgingsarbeid. I motsetning til politiets øvrige virksomhet hører etterforskning inn under påtalemyndighetens ansvarsområde. Etterforskning vil typisk omfatte de undersøkelser som politiet foretar for å avklare om noe straffbart har funnet sted og hvem som er ansvarlig for den straffbare handlingen. For øvrig vises det til en mer utførlig begrepsbeskrivelse under punkt 3.1.1 og 3.1.2.

2 Bakgrunn og historikk

2.1 *Politiets oppbygning og struktur*

10. juni 2015 besluttet Stortinget at antallet politidistrikt skulle reduseres fra 27 til 12 med virkning fra 1. januar 2016. Alle politidistriktene gjennomgår i tillegg en omfattende strukturendring både i oppbygningen av hvert politidistrikt og i antall tjenesteenheter og tjenestesteder og det etableres nye og forbedrede arbeidsprosesser. Denne reformen av politi- og lensmannsetaten har av Regjeringen, fått navnet nærpolitireformen.

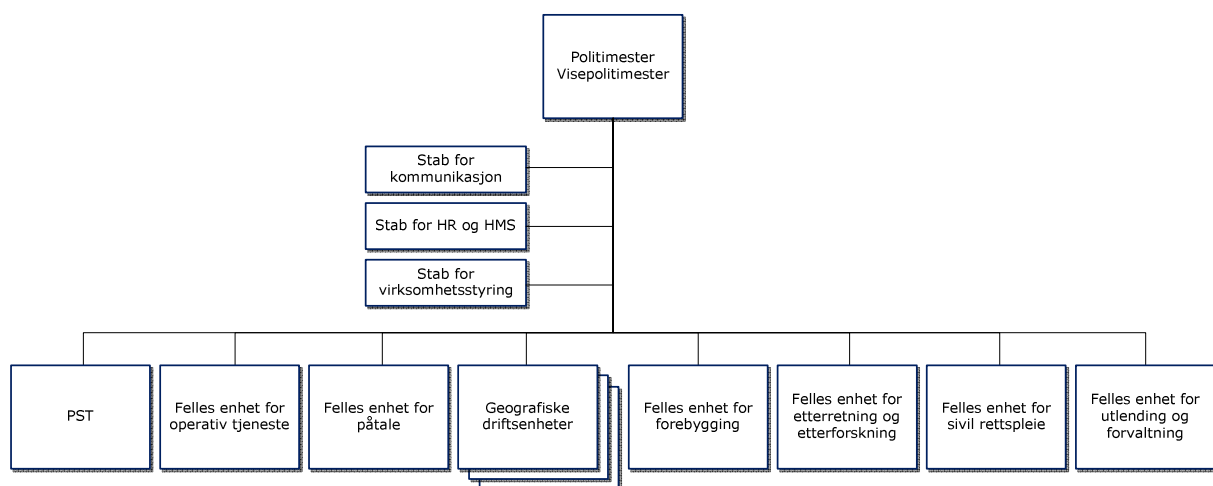
Justis- og beredskapsdepartementet har den overordnede styringen av politi- og lensmannsetaten, mens Politidirektoratet har ansvar for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling. Politidistriktene ledes av en politimester som har ansvaret for politiets virksomhet innenfor det geografiske området. Hvert distrikt består av operasjonssentral, fellesfunksjoner for distriktet og et antall politistasjons- og lensmannsdistrikt. Politiets virksomhet består hovedsakelig av beredskapsarbeid, straffesaksbehandling, forvaltningsoppgaver og kriminalitetsforebyggende arbeid.

Politiet har integrert påtalemyndighet under overordnet faglig ledelse av Den høyere påtalemyndighet som består av riksadvokat- og statsadvokatembetet (det tosporede system). Påtalemyndigheten i politiet leder etterforskningen, har ansvar for bruk av tvangsmidler, beslutter straffeforfølgning, er aktor under hoved- og ankeforhandling og iverksetter fullbyrdelse av straff. Den består av politimester, visepolitimester, politiinspektør, politiadvokat og politifullmektig med juridisk embetseksamen eller tilsvarende jamfør straffeprosessloven § 55, og har ansvar for at straffesakene behandles i samsvar med regelverket for straffesaksbehandling.

I beslutning fra Justis- og beredskapsdepartementet av 17. februar 2016 ble det bestemt at alle politidistriktene skal ha en tilnærmet lik organisering. Den overordnede organisasjonsmodellen skal sikre enhetlig og mer standardisert organisering i de nye politidistriktene. Politiet skal organiseres med to nivåer, hvor politimesteren utgjør nivå én og driftsenhetene utgjør nivå to. Dette innebærer at alle distrikt skal ha en politimester og en visepolitimester på nivå én, og nivå to skal inndeles i PST-enhet samt funksjonelle- og geografiske driftsenheter. Dette er en politisk beslutning som ikke vil absorberes av organisasjonen fordi den ikke passer inn i forståelsen av hvordan politiet som organisasjon

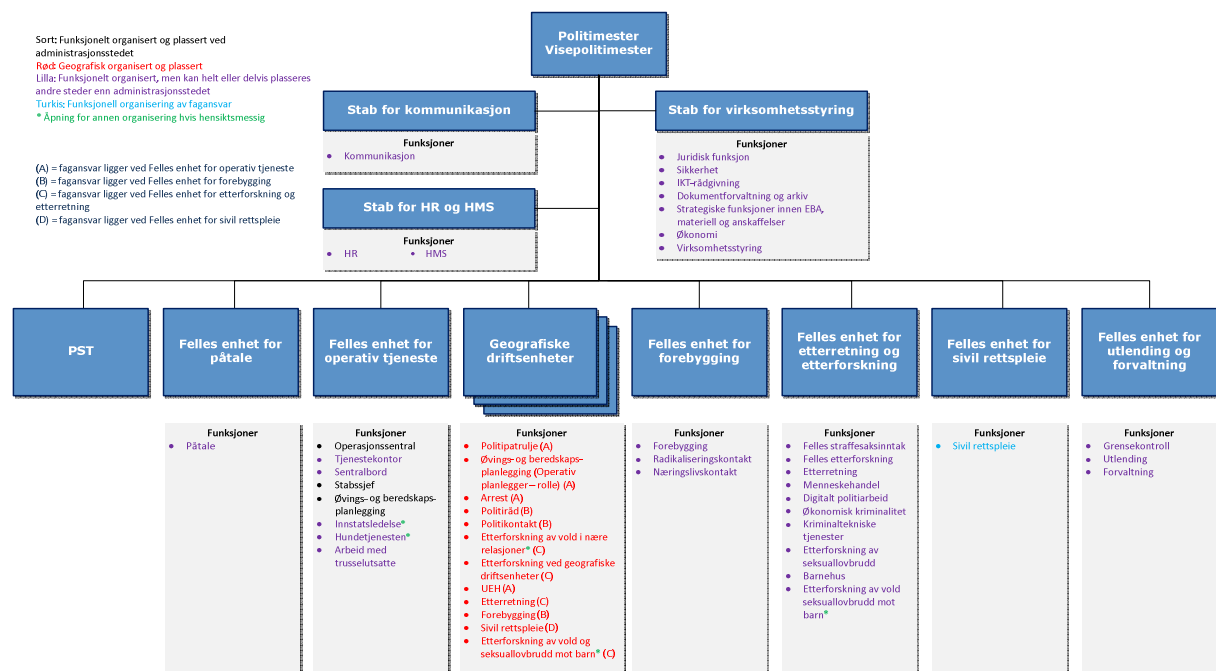
virker. Konsekvensen er da at en gjør det som må til for at organisasjonen skal virke og så omtales det som noe annet. I realiteten vil nødvendigvis så store organisatoriske enheter som et politidistrikt, ha mer enn to organisatoriske inndelinger. Inndeling i organisatoriske enheter må følge antall medarbeidere, og hvis en bare skal ha to nivå vil det i praksis si en organisasjon med flat struktur og det er en endring så stor at politiet ikke er moden for den. Siden politiet er en gammel hierarkisk oppbygd organisasjon, er det en risiko for at en politisk beslutning om flat struktur som denne ikke tas på fullt alvor. Dermed inndeles organisasjonen likevel i flere over- og underordnede nivå og så unngår en å kalle det for nivåer.

Strukturendringene i nærpoltireformen gjennomføres av prosjekt nye politidistrikter (PNP) i Politidirektoratet og skal sikre en helhetlig planlegging og etablering av nye politidistrikter. PNP har også ansvar for å etablere et sett med standardiserte funksjoner, nye operasjonssentraler (PNP OPS) og IKT-løsninger tilpasset ny distriktstruktur (PNP IKT).



Figur 1 Organisasjonsmodell for Øst, Sør-Øst, Sør-Vest, Vest, Innlandet og Trøndelag politidistrikter

De 44 etablerte funksjonsbeskrivelsene er nye arbeidsprosesser som skal forbedre politiets tjenesteproduksjon. Funksjonene er valgt ut på grunnlag av om de utgjør en ny eller endret arbeidsprosess eller om de utgjør et prioritert område. Politidirektoratet angir også en anbefaling for plassering av funksjonsbeskrivelsene under den enkelte funksjonelle eller geografiske driftsenhet. Disse tas med her for å vise hvor arbeidsprosessene vil finnes igjen i ny organisasjonsstruktur.



Figur 2 Politidirektoratets skisse til plassering av utvalgte funksjoner i driftsenhetene i større distrikter

Nærpolitireformen består av både strukturelle og kvalitetsmessige endringer og utgjør til sammen seks leveranser. Dette er prosjekt nye politidistrikt, politiarbeid på stedet, ledelse og kompetanse i etterforskningsløftet (EL), helhetlig styring og organisering av IKT (HSO), EBA, anskaffelser, lønn og regnskap (REAL) og utvikling av ledelse og virksomhetsstyring (HR POD).

Vi har nå presentert hvordan politiets oppbygning og struktur er, samt hvordan nærpolitireformen er tenkt gjennomført for å sette norsk politi bedre i stand til å løse sitt samfunnsoppdrag. I neste kapittel vil vi redegjøre for bakgrunnen for nærpolitireformen ved blant annet å se nærmere på de politiske styrende dokumentene og andre reformer både i Norge og politireformer ellers i Norden.

2.2 Bakgrunnen for nærpolitireformen

Fredag 22. juli 2011 klokken 15.25 detonerte Anders Behring Breivik en nærmere 1000 kilos gjødselbombe i regjeringsskvartalet i Oslo. Åtte personer ble drept umiddelbart, mens mange andre ble påført alvorlige skader. I tillegg ble høyblokken og en rekke andre bygninger i regjeringsskvartalet påført massive ødeleggelser. Omkring to timer senere ble politiet varslet om at en mann som var iført polituniform gikk rundt på Utøya i Hole kommune, og skjøt mot ungdommer som befant seg på øya i forbindelse med at Arbeidernes ungdomsfylking (AUF)

arrangerte sin årlige sommerleir. Angrepet på Utøya, som også Anders Behring Breivik stod bak, førte til at ytterligere 69 mennesker ble drept. Totalt ble 77 mennesker drept i de to angrepene, og Norge stod nå ovenfor en av de verste nasjonale traumer landet hadde opplevd siden 2. verdenskrig (22. juli-kommisjonen, 2012, s. 17).

For å trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011, og for å sørge for at det norske samfunnet skulle stå best mulig rustet mot fremtidige angrep besluttet regjeringen 27. juli 2011 å nedsette en uavhengig kommisjon, 22. juli-kommisjonen.

Kommisjonen overleverte og offentliggjorde sin rapport 13. august 2012. Kommisjonen pekte på at myndighetenes evne til å beskytte mennesker på Utøya sviktet, og at det reelt sett ville være mulig å gjennomføre en raskere politiaksjon, slik at gjerningsmannen kunne blitt stanset tidligere. I rapporten gir kommisjonen 31 anbefalinger om tiltak for å styrke beredskapen. Flere av anbefalingene peker direkte på politiet, blant annet at politiets operative virksomhet må forsterkes. Videre anbefalte kommisjonen at det er behov for en mer aktiv styring av politiressursene, at det bør etableres tydelige krav til responstid, responskvalitet, samtidig som det må være samsvar mellom bemanning og oppgaver. Kommisjonen anbefalte også at politiet må ha et klarere ambisjonsnivå med hensyn til å utnytte teknologi i oppgaveløsningen, og at operasjonssentralene må styrkes. Kommisjonen understreket for øvrig at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22. juli 2011, i all vesentlighet var knyttet til holdninger, kultur og lederskap i politiet, og hvordan ansatte og organisasjoner utøvte den myndigheten den var tildelt (Prp. 61 LS, s. 9).

I tiden etter at 22. juli-kommisjonen offentliggjorde sin rapport er politiets virksomhet også vurdert av andre. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) leverte i 2013 en evalueringsrapport om Politidirektoratet (Rapport 2013:3: *Evaluering av Politidirektoratet*). I rapporten tar Difi opp en rekke utfordringer knyttet til Politidirektoratets styring og ledelse av norsk politi. Blant annet peker Difi på at det er uheldig at politidirektøren skal forholde seg til en ledergruppe på 27 politimestre og ytterligere et antall ledere av ulike særorgan, totalt omkring 35 politisjefer. Difi peker også på at politi- og lensmannsetaten fremstår som en fragmentert og lite samordnet etat (Difi-rapporten, 2013, s. 64 flg.).

I november 2012 ble det nedsatt et utvalg som skulle analysere hvilke utfordringer norsk politi sto ovenfor. Utvalget overleverte 19. juni 2013 evalueringsrapporten NOU 2013:9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Evalueringsrapporten blir ofte omtalt som politianalysen. Utvalget slo gjennom politianalysen fast at politiet ikke er organisert, styrt

eller ledet for å møte samfunnsutviklingen. Utvalget pekte på at det var en betydelig svakhet at det var store variasjoner i hvordan politiet er organisert, samtidig som politiet ikke i tilstrekkelig grad evner å lære, utvikle og forbedre egen virksomhet. Utvalget anbefalte at norsk politi burde reformeres gjennom to ulike reformer, en strukturreform og en kvalitetsreform. Strukturreformen omfatter forslag om å redusere politiets oppgaveportefølje, samt å redusere antallet politidistrikter fra 27 til seks. Videre anbefalte utvalget å redusere antallet lokale tjenestesteder fra 339 til omkring 210. Formålet med reduksjonen er ifølge utvalget å frigjøre ressurser til politiets kjerneoppgaver og for å kunne etablere sterkere fagmiljøer og et mer robust lokalt politi (Røksund et al., 2013, s. 140 flg.). Kvalitetsreformen handler blant annet om å etablere klarere styringsrelasjoner mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet og mellom politidistrikt og særorgan. Kvalitetsreformen skal også bidra til økt standardisering av arbeidsprosesser og funksjoner i politiet.

Politianalysen ble videre fulgt opp gjennom Justis- og beredskapsdepartementets proposisjon til Stortinget (Prp. 61 LS: Endringer i politiloven mv. *Trygghet i hverdagen – nærpolitireformen*). I proposisjonen fremgår det at det er nedfelt i regjeringens politiske plattform at det er behov for å omstrukturere politiet for å skape en moderne og handlekraftig organisasjon som skal bli bedre til å forebygge og bekjempe kriminalitet. Omstruktureringen i norsk politi skal ifølge proposisjonen skje gjennom sammenslåing av politidistrikter, slik at man skaper færre og mer robuste politiregioner. Det oppgis å være en målsetning for reformen at politiet blir mer synlig og tilgjengelig for publikum. Politiet skal også bli mer kompetent og i større grad være tilstede som nærpolti der befolkningen bor (Røksund et al., 2013, s. 5). I proposisjonen anbefales det at antallet politidistrikter reduseres fra 27 til 12, og at fylkesgrensene og eksisterende grenser for politidistriktene legges til grunn for inndelingen av de nye politidistriktene. (ibid., s. 84). Når det gjelder den lokale strukturen foreslås det at politiet selv fastsetter inndelingen (ibid., s. 76).

I Prp. 61 LS brukes begrepet "nærpolitireformen". Begrepet ble ikke benyttet i politianalysen. Begrepet "nærpolti" eller "nærpolitimodellen" bygger på politirolleutvalgets utredning fra 1981, som fastsatte ti grunnprinsipper for et velfungerende nærpolti. Det ble fastsatt at politiet skal avspeile samfunnets idealer, ha et sivilt preg, være et enhetspoliti, være desentralisert, politimannen skal være generalist, politiet skal virke i samspill med publikum, politiet skal være integrert i samfunnet, politiet skal ha bred rekruttering, forebygging skal være et hovedmål og at politiet skal være underlagt effektiv kontroll av samfunnet. Stortinget

har deretter ved flere anledninger slått fast at nærpolutimodellen skal danne grunnlag for videre utvikling av norsk politi. Gjennom flere høringsuttalelser til politianalysen ble analysen kritisert for at den brøt med nærpolutimodellen som verdimodell for politiet. Valget av begrepet "nærpolutireformen" kan derfor leses som om regjeringen vil imøtegå kritikken som ble reist mot politianalysen. Proposisjonen legger også stor vekt på at reformen skal føre til at politiet skal være pålitelig og beredt, samtidig som politiet skal være der det trengs – når det trengs (ibid., s. 25).

Utredningen om endringer i politiloven ble behandlet av stortingets justiskomite i mai 2015. Etter et forlik mellom Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig folkeparti, Venstre og Arbeiderpartiet la komiteen frem sin innstilling 2. juni 2015 (Innst. 306 S). Justiskomiteen slutter seg i all vesentlighet til proposisjonen, men understreker at et lokalt forankret politi, med tett kontakt med nærmiljøene og godt samarbeid med kommunale myndigheter er en forutsetning for politiets legitimitet og autoritet. Justiskomiteen foretok også mindre endringer i den foreslåtte distriktstrukturen, blant annet ved at Finnmark fylke ble samlet i et politidistrikt og at Asker og Bærum politidistrikt skulle høre under Oslo politidistrikt. I det opprinnelige forslaget var det foreslått at tidligere Vest-Finnmark politidistrikt skulle høre under Troms politidistrikt, mens Asker og Bærum politidistrikt skulle høre under nye Sør-Øst politidistrikt. Etter justiskomiteens innstilling fattet Stortinget 10. juni 2015 vedtak om at reformen skulle iverksettes (vedlegg til Innst. 306 S, s. 3 flg.).

Nærpolutireformen må også ses i lys av offentlige reformer som kan spores tilbake fra 1990 tallet. Offentlige reformer kan defineres som "bevisste endringer av struktur og prosesser i offentlig sektor, med målsetning om forbedringer" (Pollit & Bouckaert, 2011, s. 2). Begrunnelsen bak reformene har som oftest vært preget av både økonomiske, administrative og politiske hensyn. I tillegg har offentlige reformer i mange tilfeller vært resultat av hendelser, katastrofer, nye politiske ideer, nye ideer om styre, forvaltning, effektivitet og resultatoppnåelse. I tillegg kan internasjonalt press eller press fra publikum være viktige drivkrefter bak offentlige reformer.

I Norge har det vært offentlige reformer på flere nivåer. Blant annet har flere av departementene skilt ut oppgaver for å sikre et skille mellom den faglige og politiske virksomheten. I 2001 ble for eksempel den faglige ledelsen av norsk politi flyttet ut fra Justisdepartementet til et særskilt direktorat, Politidirektoratet. Det motsatt har også vært tilfelle, der hvor oppgaver er flyttet fra et direktorat til et departement. I 2002 ble tidligere

Forsvarets overkommando innlemmet i Forsvarsdepartementet. Dette var begrunnet med at det var behov for å styrke Forsvarets strategiske ledelse. Det er videre opprettet en rekke nye direktorater og tilsyn. Etter en sammenslåing av flere direktorater og offentlige instanser ble Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap opprettet i 2003. I tillegg er noen nye instanser opprettet, blant annet Petroleumstilsynet og Luftfartstilsynet. Enkelte offentlig etater er nedlagt, og andre er flyttet ut av Oslo.

Det har også vært gjennomført større reformer i Norge. Den største reformen er trolig NAV-reformen. Arbeidet med reformen startet høsten 2001. I 2005 la Bondevik II-regjeringen fram en proposisjon om en "Ny arbeids- og velferdsforvaltning", St.prp. nr. 46 (2004-2005). Gjennom proposisjonen ble det foreslått å opprette en felles Arbeids og velferdsetat (NAV), som skulle overta oppgavene fra tidligere den tidligere Trygdeetaten og Aetat. Forslaget til reform la også opp til at det skulle samhandles mellom kommune og stat i form av lokale NAV-kontorer, samt at det skulle tilbys sosialhjelp på kontorene. NAV-reformen var blant annet begrunnet med at en sterk samordning av arbeids- og trygdepolitikken skulle bidra til forenklede tjenester, økt deltagelse i arbeidslivet og en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Stortinget vedtok NAV-reformen i 2005, og den ble iverksatt fra 1. juli 2006.

2.3 Politireformer i øvrige land

Beslutningen om iverksettelse av nærpolitireformen må også sees i lys av øvrige reformer av statlig sektor, samt reformer i andre sammenlignbare land. Både Danmark, Sverige og Finland har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre reformer i politiet. Den danske politireformen bygger på Visionsudvalgets rapport Fremtidens politi av 2005. Utvalget foreslo gjennom rapporten at det var nødvendig å modernisere dansk politi. Det ble fremhevet behov for å sikre hurtig responstid, ha en målrettet og "fremsynet" forebyggelse av kriminalitet, samt sikre en profesjonell og effektiv etterforskning. Som tiltak for å nå målsetningen ble det blant annet fremhevet behovet for å ha fokus på politiets kjerneoppgaver, å ha en moderne ledelse, samt å foreta strukturendringer for å sikre et mer robust politi. Den danske rapporten har for øvrig en rekke likhetstrekk med den norske politianalysen fra 2013. Likhetene knytter seg både til oppbygging og begrepsbruk. Det er derfor oppsiktsvekkende at politianalysen ikke har henvisninger til den danske rapporten.

Antallet politikretser i Danmark ble foreslått redusert fra 54 til 12 (Fremtidens Politi, s. 92). Danmark iverksatte sin politireform fra 1. januar 2007, blant annet med en reduksjon til 12 politidistrikter. Reformen ble evaluert i 2011. Det ble da pekt på at politiets resultatoppnåelse hadde et betydelig fall i implementeringsprosessen, samtidig som publikums tillit til politiet sank. Det ble også pekt på vanskeligheter med å bygge opp nye og robuste fagmiljøer, blant annet fordi ansatte vegret seg mot å flytte til nytt tjenestested. Samtidig ble det i evalueringen pekt på at reformen hadde ført til at politiet ble bedre i stand til å etterforske og forfølge alvorlige og kompliserte straffesaker. I en nyere undersøkelse fra 2013 opplyste hele 89 prosent av befolkningen i Danmark at de følte trygghet i sitt nærmiljø (Prp. 61 LS, s. 23).

Sverige gjennomførte sin politireform med virkning fra 1. januar 2015. Reformen var basert på utredningen *En sammanhållen svensk polis* (SOU 2012:13). De 21 lokale politimyndighetene ble erstattet med én myndighet, Polismyndigheten. Polismyndigheten ble delt inn nasjonale avdelinger og i syv politiregioner, samt et "kansli". Regionene har et tilsvarende ansvar som et norsk politidistrikt som omfatter et ansvar for etterforskning, beredskap og forebygging. Det har vært en målsetning for den svenske politireformen å tydeliggjøre Rikspolisstyrelsens ansvar og styring av svensk politi. Det har også vært en målsetning å øke kvaliteten og redusere kostnader på de tjenester som politiet leverer (ibid., s. 23).

I Finland har det vært gjennomført flere reformeringer av politiet. Reformene ble gjennomført i ulike faser fra 2009 til 2014. For å nå målsetningen om å frigjøre ressurser til operativt arbeid ble antallet politidistrikter i 2009 redusert fra 90 til 24. I 2010 ble det opprettet et direktorat som fikk det nasjonale styringsansvaret over politidistriktene og nasjonale enheter, Polisstyrelsen. I 2014 ble antallet politidistrikter ytterligere redusert fra 24 til 11 (ibid., s. 24).

Nederland igangsatte en reform av politiet i 2013 en reform som skulle gjennomføres gjennom fem år. 26 politidistrikter skulle reduseres til 10, samtidig som nederlandsk politi ble fratatt en rekke oppgaver. I følge en artikkel i Politiforum 11. november 2015 peker evalueringer av reformen på svak ledelse, manglende kontroll og svake beslutningsprosesser. Også Skottland gjennomførte en politireform fra 2013, en reform som blant annet medførte nedleggelser og sammenslåinger av lokale tjenestesteder. I en artikkel fra nettavisen "forskning.no" hevdes det at foreløpige evalueringer av reformen viser at den har vært en fiasko. I følge artikkelen er beredskap og etterforskning blitt bedre, mens publikum opplyser at forholdene i politiet og nærmiljøet er blitt dårligere. Totalt sett er tilliten til politiet blitt

dårligere i Skottland (forskning.no 2016). Det er flere andre reformer, men mener at de ovenfor nevnte er de mest sentrale opp mot vår avhandling.

I det neste kapittelet vil vi se på det relevante teoretiske grunnlaget for vurdering av hvordan nærpolitireformen kan styrke politiets forebyggende arbeid. Nedenstående teorier vil bli brukt aktivt inn i drøftingen av de funn som er gjort under de forskjellige datainnsamlingene.

3 Teori

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi redegjøre for begrepet forebygging og noen andre begrepsavklaringer, samt redegjøre for hvilke teoretiske perspektiver vi har valgt for å belyse problemstillingen.

De tre ulike teoriene vi skisserer tar for seg forskjellige aspekter ved denne avhandlingens problemstilling. Først vil vi ta for oss begrepet forebygging og klarlegge hvilket ansvar som påligger politiet og andre offentlige etater, før vi ser nærmere på noen øvrige begrep som anses sentrale for å forstå helhetsbildet. Dernest vil vi redegjøre for reformer som er valgt for å forsøke best mulig å forstå hvilken innvirkning en radikal endringsprosess vil ha på politiet som organisasjon. De forskjellige perspektivene på organisasjoner og deres virke, vil si noe om hvilke intensjoner som fremkommer og hvilke forventninger en kan ha til hvordan disse blir mottatt i politiet. Deretter vil vi se på den konseptuelle foretaksmodellen som sier noe om hvilke operative grep som kan gjøres og hvordan en kan forvente at disse vil slå ut. Til slutt vil vi presentere strategisk ledelse som er valgt for å kunne tydeliggjøre politimestrenes, andre strategiske lederes og medarbeideres rolle som endringsagenter. Grunnlaget for valg av teori er for å bygge opp under målet om å kunne gi noen råd for hvilke strategiske valg som kan gjøres for å oppnå en styrking av politiets forebyggende arbeid gjennom nærpolitireformen.

Underkapittel 3.1.1 og 3.2.2 er valgt som en innledning til teorikapitlet både for å gi leseren en innføring i relevante begreper og for å gi leseren et bedre utgangspunkt for å resonnerer rundt denne avhandlingens problemstilling.

3.1.1 Begrepet forebygging og ansvar

Politiloven § 1 (Politiloven, 1995) fastsetter at politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Bestemmelsen fastsetter politiets overordnede mål, en målangivelse som ikke var fastsatt i den tidligere politiloven av 1936 (Ot. prp. nr. 22, s. 59). Videre følger det av gjeldende politilov § 2 at "politiet skal forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet". Gjennom denne bestemmelsen blir det således fastsatt at forebyggende virksomhet er en selvstendig politioppgave. I alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) § 2 står det også at "i ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser".

Ved gjennomføring av den forrige reformen i norsk politi Politireform 2000, ble det lagt vekt på at et av flere hovedformål med politireformen var å sikre en politi- og lensmannsetat som mer effektivt forebygger og bekjemper kriminalitet, (St. meld. nr. 22, 2001, s. 6). Det fremgår av meldingen at forebygging av kriminalitet skal inngå som en del av all politivirksomhet, og at politiet i sitt forebyggende arbeid skal dra nytte av samarbeid med andre aktører. Det fremheves i meldingen at en rask og prioritert straffesaksavvikling kombinert med tiltak egnet for å hindre ny kriminalitet er en av de beste politimessige tiltakene for å forebygge kriminalitet (ibid., s. 35).

Begrepet å forebygge består av de to ordene, "å bygge" og "før". Å forebygge betyr å være i forkant og forhindre at noe negativt skjer, eller at en uønsket situasjon eller tilstand skal forhindres. Dette vil kunne omfatte alt fra å forebygge både psykiske og fysiske lidelser eller trafikkulykker (Myhrer Lie, 2011, s. 19).

En vid forståelse av begrepet kriminalitetsforebygging vil omfatte enhver aktivitet som kan forhindre kriminalitet. Slik sett vil alt politiet, påtalemyndigheten, domstolene og kriminalomsorgen foretar seg kunne betraktes som forebyggende arbeid. Likeså vil tilstedeværelse av uniformert politi, rask etterforskning, og effektiv domstolsbehandling og soning kunne virke forebyggende i den forstand at en potensiell gjerningsmann vil unnlate å begå en straffbar handling av frykt for konsekvensene. I snever forstand vil begrepet forebygging omhandle de preventive tiltak som med noen grad av sannsynlighet vil hindre at straffbare handlinger skjer i fremtiden (Børstad, 2011).

I Politidirektoratets strategiplan vises det til at Politihøgskolen i faget forebyggende polititjeneste definerer begrepet forebyggende politiarbeid slik: "arbeid politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å forhindre eller begrense utviklingen av kriminalitet og trafikkulykker" (Strategiplan 2002-2005, s. 7).

Kriminalitetsforebygging er for øvrig ikke alene politiets ansvar. Også en rekke andre instanser og etater har ansvaret for forebygging. Blant annet vil både skoler, helsetjenester, frivillige organisasjoner i mange tilfeller også ha en rolle i det forebyggende arbeidet. Politiloven § 2 nr. 6 fastslår også at politiet er pålagt å samarbeide med andre etater, blant annet for å forebygge kriminalitet. Forpliktelsen er ytterligere utdypet i politiinstruksen § 15-1, hvor det fremgår at politiet særlig skal innlede et nært samarbeid med barnevern, skole og sosialmyndigheter. Målet med samhandling etatene i mellom er å sikre en målrettet og effektiv forebyggende innsats mot kriminalitet i nærmiljøet. Både regjeringen og en rekke fagdepartementer har også lagt vekt på å bygge opp et tverretatlig samarbeid innenfor forebygging av kriminalitet. Gjennom det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD) er det etablert SLT-samarbeid (samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak) i omkring 200 av landets kommuner. Gjennom de erfaringer man har fått gjennom SLT-samarbeidet er det på bakgrunn av en evaluering fastslått at SLT-samarbeidet skal være forankret på strategisk nivå, både i politiet og i kommunene. Det skal utnevnes en lokal koordinator, og et sektorsammensatt arbeidsutvalg skal styre arbeidet. Frivillige organisasjoner skal kunne trekkes inn ved behov (ibid., s. 20). I tillegg bør det nevnes at Politidirektoratet i rundskriv av 29. august 2013 har pålagt politidistriktene å formalisere samarbeidet med kommunene gjennom opprettelse av politiråd. Politirådet har som formål å være et strategisk organ for det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, samt å sørge for dele erfaringer og kunnskaper mellom politiet og kommunene (Politidirektoratet 2013/012). Etableringen av politiråd ble evaluert i 2014. Evalueringen peker på at deltagerne i politirådene oppgir å ha fått økt kunnskap om, og større grad av felles forståelse for kriminalitetsutfordringer i lokalsamfunnet (Rambøll, 2014, s. 47 flg.).

Politiets forebygging kan også beskrives som de metoder politiet benytter for å forhindre kriminalitet, og kan deles inn i fire ulike tilnærmingsmåter. Den første tilnærmingsmåten kalles **problemorientert politiarbeid**, og handler om å styre det forebyggende politiarbeidet inn mot et bestemt problem, en målgruppe eller et spesifikt problemområde. Det vil da være nødvendig å kartlegge hva som er et problem, problemets omfang og hvilke tiltak som er nødvendig. (ibid., s. 10). Dersom politiet for eksempel mottar en rekke anmeldelser om vold

utenfor et bestemt serveringssted settes det opp en tiltaksplan for å redusere omfanget av vold. Her kan ulike tiltak være relevant, alt fra å innlede dialog med serveringsstedet, øke antallet ordenvakter eller økt tilstedeværelse av uniformert politi utenfor serveringsstedet på de tidspunkter da vold oppstår.

Den andre tilnærmingsmåten kalles **situasjonsorientert forebygging**, og handler om å sette inn forebyggende tiltak i forhold til ulike situasjoner. Et eksempel er å forhindre innbrudd gjennom å sikre rom eller bygninger med låser og alarmsystemer. Et annet eksempel er å øke oppdagelsesrisikoen, for eksempel ved økt tilstedeværelse av uniformert politi.

Lokalorientert forebygging er den tredje tilnærmingsmåten, og handler om å utvikle trygge bo og oppvekstmiljøer. Dette kan oppnås blant annet med å styrke og utvikle lokale institusjoner, og involvere publikum i kriminalitetsforebyggende tiltak. Et annet eksempel på tiltak vil være å senke terskelen for kontakt mellom politiet og ungdom i et lokalmiljø.

Den fjerde tilnærmingsmåten kalles **personorientert forebygging**, og betyr at fokuset for det forebyggende arbeidet rettes mot samfunnsmessige, miljøbaserte og individbaserte årsaker til kriminalitet (ibid., s. 16). Det vil være personorientert forebygging dersom politiet retter sitt forebyggende arbeid mot enkeltpersoner eller en gruppe personer, når målet er å forhindre at eksempelvis barn og ungdom begår kriminalitet. Årsakene til at barn og unge gjennomfører lovbrudd er komplekse. De forebyggende tiltakene må derfor være ulike. Personorientert forebygging retter seg ikke mot barn og unge generelt, men mot konkrete barn og ungdom som oppleves å ha en forhøyet risiko for å begå kriminalitet. Eksempler på dette er oppsøkende arbeid i miljøer hvor barn og ungdom oppholder seg, relasjonsbygging og kontaktetablering (Myhrer Lie, 2011, s. 74).

Det forebyggende politiarbeidet kan også klassifiseres i tre ulike forebyggingsstrategier; primærforebygging, sekundærforebygging og tertiærforebygging.

Primærforebygging handler om strategier som retter seg mot befolkningen, og hvor målet om redusert kriminalitet skal oppnås gjennom å påvirke befolkningen generelt. Påvirkningen gjennomføres blant annet gjennom undervisning, sosial trening og strategier som skal motvirke at den enkelte fra å begå straffbare handlinger. **Sekundærforebygging** retter seg mot personer eller grupper av personer hvor det er en risiko for at disse vil begå lovbrudd. Her vil tiltakene kunne være særskilte opplæringstiltak, arbeidsmarkedstiltak, barnevern, politi og sosialtjenester, og hvor formålet kan være å oppnå en positiv utnyttelse av fritiden.

Tertiærforebygging retter seg mot personer som har begått lovbrudd, og hvor formålet er å

forhindre at vedkommende begår ny kriminalitet. Her vil tiltakene kunne være etterforskning og strafferettslig irettføring, kombinert med rehabiliteringstiltak fra kriminalomsorgen, NAV eller fra andre instanser (Augland & Mæland, 2016, s. 324).

Politiet har også en rekke forvaltningsoppgaver som kan settes i et forebyggende perspektiv. Våpenloven gir for eksempel politiet adgang til å trekke en tillatelse tilbake dersom innehaveren ikke lenger oppfyller vilkårene for å ha skytevåpen. Tilbakekall av våpentillatelse kan skyldes både vandel, edruelighet eller helsemessige forhold hos innehaveren – forhold som gjør innehaveren uskikket til å ha våpentillatelse. Ved å ta fra en uskikket person skytevåpenet kan politiet forhindre at våpenet blir brukt til kriminell virksomhet. Tilvarende har politiet adgang til å tilbakekalle førerkort dersom hensynet til trafiksikkerhet eller allmenne hensyn krever det. Et eksempel på dette kan være dersom en person har benyttet et kjøretøy til kriminalitet. Slik sett vil tilbakekall av førerkort kunne bidra til kriminalitetsforebygging. Det kan også nevnes at politiet har adgang til å nekte å utstede pass dersom det er grunn til å anta at passet vil bli benyttet til reisevirksomhet hvor kriminalitet er formålet med reisen. Et eksempel på dette kan være å nekte utstedelse av pass – eller tilbakekalle pass – til den som tidligere er straffet for narkotikasmugling inn til Norge. Endelig nevnes det at politiet gjennom forvaltningssporet også kan påvirke tildelingen av andre ulike typer tillatelser eller lisenspliktig virksomhet. Politiet skal for eksempel uttale seg i forbindelse med tildeling av serverings- og skjenkebevillinger for å forhindre at uønskede personer gis denne typen tillatelser. Formålet er å forhindre at kriminelle får adgang til å drive serverings- og skjenkesteder (ibid., s. 330).

Kapitlet under vil redegjøre for ytterligere begrepsavklaringer og prinsipper som vi mener er essensielle å få fremhevet, for å danne en helhet i dette hovedkapitlet.

3.1.2 Øvrige begrepsavklaringer

Politiloven § 2 fastsetter politiets oppgaver, et oppgavespenn som kan beskrives som betydelig. Politiets oppgaver er nærmere beskrevet i politiinstruksen, og det fremgår av § 2-1, tredje ledd at politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig. Norsk politi har et sivilt preg, noe som også er årsaken til at politiet har en rekke oppgaver, også utover ordenstjeneste, etterforskningsarbeid og straffesaksarbeid. Gjennom arbeidet med Politireform 2000 ble det påpekt at politiet har

oppgaver og ansvar som er nærmere beskrevet i over 100 ulike lover. Blant annet har politiet en rekke forvaltningsoppgaver (St. ml. 22, 2000-2001, s. 34).

I forbindelse med arbeidet med Politianalysen ble det tydeliggjort hva som er politiets kjerneoppgaver. Som kriterier for å fastsette politiets kjerneoppgaver ble det lagt til grunn at dette måtte være oppgaver hvor makt eller tvang kunne bli benyttet som en del av oppgaveløsningen, eller oppgaver som politiet på grunn av sin utdannelse og organisering har spesielle forutsetninger for å løse. Dette arbeidet ledet til den konklusjon at politiets kjerneoppgaver omfatter oppgaver med å opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, kriminalitetsforebyggende arbeid, å beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet, og etterforskning og straffeforfølgning av lovbrudd (Røksund et al., 2013, s. 26). Innholdet i de ulike begrepene, offentlig orden og sikkerhet, forebygging, etterforskning og straffeforfølgning er bare i begrenset utstrekning drøftet i politianalysen.

Begrepet **offentlig orden** er vanskelig å definere presist, men knytter seg til at samfunnet forutsetter et minimum av orden. Begrepet er dessuten fleksibelt, slik at innholdet i begrepet alminnelig orden kan endre seg i takt med samfunnsutviklingen. Tidligere kunne for eksempel politiet gripe inn mot demonstrasjoner som stred mot ærbarhet, mens slike demonstrasjoner i dag ikke anses som en ordenskrengelse. Begrepet er et rettslig begrep, men innholdet vil likevel fastsettes av de til enhver tid gjeldende aksepterte atferdsnormer. Til vanlig vil dessuten de rettslige kravene for å gripe inn med en straffereaksjon for en ordensforstyrrelse ligge høyere enn for politiets adgang til å gripe inn mot den eller de som forstyrrer den alminnelige orden. Vanligvis vil begrepet alminnelig orden i dag omfatte enkelte former for kriminalitet, krenkelser eller forulemping som virker truende for publikum. Det kan for eksempel være uforsvarlig bruk av kjøretøy, naskerier, tyverier eller bruk av narkotika i åpne rusmiljøer (Augland & Mæland, 2016, s. 399).

Offentlig sikkerhet er et bredere begrep enn offentlig orden. I utgangspunktet vil ethvert forhold som representerer en fare eller ulempe for staten, samfunnet, allmennheten eller enkeltpersoner kunne omfattes. Statens sikkerhet, ofte omtalt som rikets sikkerhet vil som oftest handle om forhold av sikkerhetspolitisk betydning og Norges forhold til andre stater. Statens sikkerhet kan også deles inn i en indre og en ytre dimensjon. I forhold til den indre dimensjonen er Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ansvarlig (ibid., s. 333). PST har etter politiloven kapittel 3 a blant annet ansvaret for å forebygge og etterforske krenkelser av Norges selvstendighet og fred, ulovlig etterretningsvirksomhet, sabotasje og politisk motivert vold, terrorhandlinger og

terrorrelaterte handlinger. NSM sine oppgaver er regulert i sikkerhetsloven kapittel 3, hvor det fremgår at NSM er ansvarlig for forebyggende sikkerhetstiltak i statsforvaltningen, samt å kontrollere og føre tilsyn med sikkerhetstilstanden i statlige og kommunale organer. Forsvarets etterretningstjeneste er ansvarlig for den offentlige sikkerhetens ytre dimensjon. Dette omhandler suverenitetshevdelse og å beskytte norske interesser mot politisk eller militært press (ibid., s. 336).

Begrepet offentlig orden og sikkerhet kan også knyttes til begrepet beredskap. Begrepet **beredskap** kan defineres som tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser og kriser. For politiet innebærer dette at man må være forberedt på at ekstraordinære hendelser eller kriser kan oppstå, og på forhånd ha utarbeidet planverk og tiltak for å kunne avverge eller begrense konsekvenser. Med **krise** forstås gjerne en tilstand hvor samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og krisen overstiger kapasiteten eller aktøren som har ansvaret for håndteringen av krisen (PBS I, 2011, s 24-25). En gisselsituasjon eller et terroranslag kan være eksempler på menneskeskapte situasjoner som kan betegnes som en ekstraordinær hendelse eller krise. Andre hendelser som større ulykker, forurensning eller hendelser på grunn av naturgitte forhold kan også omfattes av begrepene ekstraordinære hendelser og kriser.

Politiet er en beredskapsinstitusjon og har etablert både rutiner og ressurser for å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser. I denne forbindelse vises det til at politiet i medhold av politiloven § 27 har en rekke plikter, blant annet til å iverksette redningsinnsats, frem til ansvaret eventuelt blir overtatt av annen myndighet. Ved større hendelser er det innført rutiner for å etablere stab. Hensikten bak staben er å sikre en mer effektiv ledelse og koordinering av politidistriktets ressurser. Politiets beredskapsressurser vil kunne omfatte bistand fra andre politidistrikt eller særorgan (nabohjelpkonseptet), eller ved behov gjøre bruk av særskilt trenet innsatspersonell. Det er også etablert et system for nasjonale beredskapsressurser, som blant annet omfatter beredskapstroppen, krise- og gisselforhandlere, bombegruppen eller politihelikoptre (PBS I, 2011).

Fire overordnede beredskapsprinsipper ligger til grunn for all nasjonalt beredskapsarbeid, også i politiet. Prinsippene er delt inn i ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. Ansvarsprinsippet bygger på ideen om at den som har et ansvar for et fagområde i en normal situasjon også vil ha ansvaret for å håndtere hendelsen ved ekstraordinære hendelser og kriser. Likhetsprinsippet innebærer at organiseringen under

kristen skal være mest mulig lik den organiseringen man har daglig. Nærhetsprinsippet bygger på at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå da den som er nærmest krisen antas å være best egnet til å håndtere den. Samvirkeprinsippet innebærer at alle offentlige etater skal delta med sine ressurser i en ekstraordinær hendelse eller krisesituasjon. Ekstraordinære hendelser og kriser skal håndteres raskt og effektivt. Politiet vil i mange tilfeller være helt avhengig av å samvirke med andre aktører, både offentlige og private. Eksempler på viktige samvirkeaktører er ambulansetjenesten, frivillige organisasjoner, fylkesmannen, kommunen eller Forsvaret.

For å sikre en effektiv beredskap må politiet være tilstede med relevant kapasitet og kompetanse, der det er behov for det (Inns. 306 S, s. 25). I praksis vil dette innebære at politiet døgntilgjengelig er tilpasset og forberedt på å håndtere ekstraordinære hendelser eller kriser. Dette stiller store krav kompetanse, rolleforståelse og evne til å lære av tidligere erfaringer. Politiet må også ha tilpasset seg et øvingsmønster for å sikre at samvirke med andre nød- og beredskapssetater fungerer tilfredsstillende (PBS I, 2011).

Både politiet og øvrige samvirkeaktører må bli vant til å samvirke. Det kan være aktuelt å utarbeide felles beredskapsplaner, samt å gjennomføre felles øvelser og evalueringer. En godt etablert tradisjon for et samvirke mellom politiet og andre beredskapsinstitusjoner vil være en avgjørende forutsetning for å lykkes med å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser. 22. juli-kommisjonen pekte nettopp på at koordinering og samhandling er en forutsetning for et vellykket beredskapsarbeid (22. juli-kommisjonen, 2012, s. 453).

En **etterforskning** har som formål å undersøke hvor, når og hvem som er ansvarlig for den straffbare handlingen. Det rettslige kravet for å igangsette en etterforskning er at det foreligger rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbare forhold. Begrepet innebærer at det må antas at det foreligger noe straffbart. Motsatt innebærer dette at det ikke er adgang til å igangsette etterforskning dersom det ikke foreligger rimelig grunn. Men politiet har likevel ingen plikt til å iverksette etterforskning selv om kravet til rimelig grunn er oppfylt. (Augland & Mæland, 2016, s. 425). Riksadvokaten har i et fortsatt gjeldende rundskriv av 22. desember 1999 fastslått at begrepet etterforskning er et rettslig begrep. I rundskrivet fastslås det at dersom siktemålet med en virksomhet som foretas av politiet eller påtalemyndigheten er å avklare om straffbare forhold finner sted eller har funnet sted, og i tilfelle hvor, når og hvem som er ansvarlig, må dette anses som etterforskning. Tilsvarende vil det også anses som etterforskning dersom formålet med en konkret virksomhet er å treffe påtaleavgjørelse, å avklare om en sak er foreldet, å undersøke om prosessuelle vilkår for

tiltale er oppfylt og å innhente opplysninger av betydning for straffespørsmålet (Ra 99-239, 1999, s. 2).

Motsatt vil det være slik at dersom formålet er et annet enn hva som er angitt ovenfor vil slik virksomhet falle utenfor etterforskningsbegrepet. For eksempel vil alminnelig ordenstjeneste, innhenting av informasjon (etterretning) som har som formål å forebygge eller avverge mulige fremtidige straffbare handlinger falle utenfor etterforskningsbegrepet. Det er viktig å skille mellom etterforskning og annen virksomhet. Dette fordi etterforskning hører under påtalemyndighetens ansvarsområde, mens politiets øvrige virksomhet hovedsakelig hører under Politidirektoratet og Justisdepartementet. Videre vil skillet mellom etterforskning og annen virksomhet ha betydning for hvilke regler som regulerer virksomheten. straffeprosessloven og påtalemyndighets instruksverk gjelder under etterforskning, mens den øvrige delen av politiets virksomhet fanges opp av annen lovgivning, blant annet politiloven, forvaltningsloven, utlendingsloven og våpenloven (ibid., s. 1).

Begrepet etterforskning konsumeres av begrepet straffeforfølgning, og etterforskning må anses som en del av straffeforfølgningen. Straffeprosessloven § 224 viser også sammenhengen mellom de to begrepene. Det fremgår av bestemmelsen at formålet med en etterforskning er å undersøke om det foreligger straffbare forhold som skal forfølges av det offentlige. I tillegg til etterforskning vil straffeforfølgning også omfatte påtalemyndighetens avgjørelser knyttet til en straffesak. Påtalemyndighetens avgjørelser, enten den går ut på å innstille, videreføre eller treffe en påtaleavgjørelse omfattes. Slik sett vil påtalemyndighets avgjørelse om at saken avgjøres med å utstede et forelegg omfattes. Dersom en sak fremmes for domstolene vil det normalt opptre en aktor for domstolene. Også denne virksomheten er en del av politiets straffeforfølgning (ibid., s. 379). Utenfor etterforskningen kan informasjon innhentes til andre formål og da faller det utenfor straffeprosesslovens virkeområde.

Etterretning benyttes som en samlebetegnelse for en flerleddet prosess der systematisk innsamlet informasjon valideres, omformes og bearbeides etter en bestemt prosedyre. Formålet med denne informasjonsinnhenting er å avdekke kriminelles kapasitet, disposisjoner og hensikt. I politidirektoratets etterretningsdoktrine fra 2014 defineres etterretning som 'en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger'. Etterretningsprodukter har som formål å gi beslutningsgrunnlag for avgjørelser for fremtiden,

og bør inneholde vurderinger om forventet utvikling av kriminalitetsbildet i samfunnet (Etterretningsdoktrinen, 2014, s. 18).

Mål- og resultatstyringen i politiet defineres av Senter for statlig økonomistyring som ‘Mål- og resultatstyring (MRS) innebærer at mål angis, at resultatene følges opp og sammenliknes med målene’ ‘målstyring er å styre etter mål med fokus på resultater og målstyring består av tre prosesser; målformuleringer, deltagelse og resultatvurdering’ (Frøyland, Hoelsæter & Korneliussen, 2005, s. 5). Mål- og resultatstyringen er et utslag av New Public Management (NPM) eller Ny offentlig styring (NOS) innenfor offentlig sektor. Utviklingen kan deles i fire modeller som viser sentrale utviklingstrekk, og den første av disse modellene er krav til effektivitet. Produksjonsresultatet er grunnlaget for å beregne produktivitet mens samfunnsnyttens er grunnlaget for å beregne effektivitet. Produktivitet er således en del av den samlede effektivitet. For eksempel kan produktivitetstallet være antall avgjorte straffesaker i forhold til totale kostnader, men for å måle effektiviteten må en vurdere verdien av avgjørelsene for samfunnet.

Det er knyttet store utfordringer til å måle effektene av offentlig virksomhet. Målene er her for eksempel ønske om velferd, sosial likhet eller rettferdighet. Utfordringene ved å måle effekten for samfunnet er knyttet til at velferdseffektene er abstrakte, for eksempel er det vanskelig å måle økt rettssikkerhet, da er det lettere å konstatere hvor lang saksbehandlingstid det er på straffesaker. Videre er resultatene ofte komplekse og sammensatt av flere elementer, og resultater av offentlig virksomhet kan påvirkes også av forhold utenfor det som kan kontrolleres av virksomheten (Frøyland et al., 2005).

3.2 Reformen i det offentlige

Med reformer menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner. Endringer i organisasjoner kan skje både gjennom reformer og andre prosesser. Endringer foregår i organisasjoner gjennom små skritt ved kontinuerlig aktivitet eller gjennom større omveltninger. Ikke alle endringer er resultat av reformer og ikke alle reformer fører til endring (Christensen et al., 2010, s 149).

Noe av det som kjennetegner reformer i offentlig sektor er deres kompleksitet. De involverer mange ulike aktører, de har ulike målsetninger og implikasjoner, de gjøres på ulike nivåer, i ulike former, og til sist men ikke mist, har de ulike drivkrefter og motkrefter. Konteksten

reformen gjøres i, er avgjørende for hvilke drivkrefter og motkrefter som oppstår, utformingen av reformen, gjennomføringen og effektene som oppnås. Både drivkrefter og motkrefter kan deles i indre og ytre påvirkninger. Drivkreftene kan være ideologi og normer i form av interne kulturelle oppfatninger eller politiske ideologier. Eller det kan være konkrete oppgaver, ressurser, kompetanse eller endrede krav til konkrete tjenester.

Offentlig sektor er preget av innebygde spenninger og dilemma. Lægreid (1990) skriver at forvaltningsapparatet skal ivareta delvis motstridende hensyn. Eksempel på dette kan være at en organisasjon både skal sørge for innovasjon og fleksibilitet samtidig som den skal sikre forutsigbarhet og likebehandling. Eller at den skal sørge for innsparing samtidig som den skal øke kvalitet og kapasitet. Brunsson og Olsen (1990) har uttrykt at den tradisjonelle reformtankegangen er at endring er et resultat av bevisste målrettede valg der det er en sammenhengende årsaksrekke mellom reformintensjoner, via vedtak, gjennomføring og til endret adferd (Lægreid, 1990).

Arbeidet med en reform kan organiseres gjennom den formelle organisasjonsstrukturen både internt og mellom byråkratiske organisasjoner gjennom ulik grad av spesialisering og samordning. Det kan også opprettes andre organisasjonsformer for reformarbeid som for eksempel prosjektorganisasjoner. Ekspertene på organisasjonsspørsmål kan delta i reformprosessen eller de kan gjennomføre egne organisasjonsutredninger i forkant. For komplekse reformer med potensial for høyt konfliktnivå, vil ofte andre aktører enn ledelsen involveres og i en form som gir prosessene trekk av forhandlinger. Dette gjelder medvirkningsordninger for ansatte for eksempel etter reglene i Hovedavtalen for ansatte i staten. Utformingen av reformarbeidet kan bygges opp for å styrke gjennomføringsevnen både ved valg av aktører og ulike interesser som kan øke prosessens legitimitet (Christensen et al., 2010).

En reform kan være vanskelig å gjennomføre fordi den medfører at både organisasjonsstrukturen, sentrale symboler og menneskers handlingsmønster endres. Forutsetningen for en reform er at den inneholder en løsning som er bedre enn den nåværende, på et problem i organisasjonen (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 258).

En stor endringsprosess som en reform i det offentlige handler om utøvelse av politisk makt, men det kan også være en arena for andre sentrale aktører til å utøve sin makt. Erik Fjell omtaler dette som arbeidsgivers makt og arbeidstakers motmakt, og den kan oppstå i

motsetningen mellom mål og motiver (Fjell, 2013). Formålet med utøvelse av denne motmakten kan være knyttet til et helt annet motiv enn intensjonen hos politiske myndigheter med gjennomføringen av reformen. Den kan være personlig motivert basert på hva som oppleves som gunstig eller ugunstig for den enkelte, eller den kan være utslag av uenighet om hva som er riktig metode til tross for enighet om målet. Kollektivt vil for eksempel denne type store endringer skape en arena for en arbeidstakerorganisasjon til å forsøke å oppnå lønnsutvikling for sine medlemmer eller det kan være en arena for å vinne terreng i en profesjonskamp. Felles for alle utslag av denne motmakten er at den kan skape utfordringer i gjennomføring av reformprosessene og utfallet av disse. Maktforholdet mellom reformatorene og de som skal reformeres er ikke alltid hierarkisk (Lægreid, 1990).

I Norge har det vært tradisjon for at tjenestemannsorganisasjonene har fått delta i store omorganiseringer også ut over sin formelle deltakelsesrett. Dette har imidlertid blitt noe svekket de senere årene, hvor politisk ledelse i større grad har ønsket å utøve sin politiske styringsrett. Eksempler på dette har vi sett i gjennomføringen av nærpolitireformen hvor departementet ved uenighet mellom arbeidsgiver og Politiets fellesforbund (PF) om lokal organisering av et politidistrikt, har gått inn og fattet politisk beslutning i favør av arbeidsgiver til tross for at PF krevde nemndsbehandling. Medvirkningsordninger og andre forhandlingstrekk fører til en modifikasjon av den hierarkiske styringen (Christensen et al., 2010).

Synet på hvordan organisasjoner virker, vil virke inn på hvilke organisasjonsløsninger som brukes og på hvilke sammenhenger det er mellom organiseringen av endringsprosessene og innholdet i endringene. De tre perspektivene kan også brukes for å analysere både forløpet, utfallet av reformprosesser og vurderingene av utfordringene knyttet til gjennomføring av en reform. Ut fra perspektivet vil også forventningene til hva som ønskes oppnådd variere (Christensen et al., 2010).

For å belyse intensjoner og forventninger en kan ha til nærpolitireformens innvirkning på politiet, vil vi først ta for oss det instrumentelle og deretter det institusjonelle perspektivet.

3.2.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et redskap til disposisjon for de som leder, hvor rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen. Strukturen i

organisasjonen legger til rette for å realisere bestemte mål og verdier gjennom å begrense den enkeltes handlingsvalg (Christensen et al., 2010, s. 13).

Konsekvenslogikk er den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet, og den bygger på en rasjonalitet som forsøker å forutse fremtidige konsekvenser av en handling som utføres. Forståelsen av politikk fra dette perspektivet, består i å finne gode virkemidler for å nå de fastsatte mål. I det instrumentelle perspektiv vil endring skje som en rasjonell tilpasning til nye mål, styringssignaler eller skiftende ytre krav som for eksempel politisk dreining. En kan skille mellom et hierarkisk instrumentelt perspektiv som baserer seg på kontroll og analytiske kalkulasjoner, og en variant med forhandlinger mellom aktører med motstridende mål og interesser (ibid., s. 14).

Historisk er det Max Weber, Frederick Taylor og Luther Gulick som har forfektet denne rasjonalitetstanken i sin reneste form. Herbert Simon stilte seg i etterkrigstiden kritisk til realismen i denne forståelsen, men forutsatte likevel at organisasjonsmedlemmene forstøkte å handle formålsrasjonelt. Han mente imidlertid at mennesker har begrenset kognitive evner til å vurdere alle relevante momenter og utviklet en teori om begrenset rasjonalitet. Ut i fra denne erkjennelsen utviklet han en modell for begrenset rasjonalitet der man istedenfor å finne alle preferanser, alternativer og konsekvenser, nøyer seg med å finne de alternativene med de konsekvensene som er gode nok i forhold til et på forhånd definert problem. I nyere tid har James March og Johan P. Olsen ytterligere stilt seg tvilende til om en overhodet kan forutsette at organisasjonsmedlemmer handler formålsrasjonelt eller om det er helt andre momenter som virker inn på deres handlingsmåte. March og Olsen (1989) omtaler myten om rasjonalitet som at det idealet vi tilstreber kan oppnås gjennom rasjonelle handlinger, og en velger det alternativ en tror vil gi best resultat enten for seg selv eller det valget påvirker. Dersom valget viser seg å ikke gi et godt resultat, forsøker vi å finne en forklaring på hvorfor dette valget likevel var et resultat av en rasjonell handlingsprosess (ibid.).

Formålsrasjonaliteten virker inn på både prosessen for etablering av organisasjonsstrukturen og virkningene denne strukturen har. Dette kommer til uttrykk ved at organisasjonsstrukturer utformes på grunnlag av mål-middel vurderinger, og en forutsetning om at dette virker bestemmende for folks handlingsmåte. Dette perspektivet forutsetter også at resultatet blir som tilsiktet når oppgaver utføres formålsrasjonelt (ibid, s. 33).

Med formell organisasjonsstruktur forstår vi et sett av posisjoner og regler for hvem som skal gjøre hva og hvordan oppgaver skal utføres. Organisasjoner er sammensatt av posisjoner og underenheter og kan selv inngå i større enheter. I det instrumentelle perspektivet vil strukturelle trekk ved organisasjonen virke inn på hvordan organisasjonsmedlemmene tenker og handler. De formelle normene for hva som skal gjøres er upersonlige og uavhengige av hvilke personer som til enhver tid sitter i disse. De kommer til uttrykk gjennom organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, jobbanalyser og regelverk (ibid).

En byråkratisk organisasjonsform er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Hierarki innebærer over- og underordningsforhold mellom ulike vertikale nivåer i en organisasjon, hvor det overordnede nivået har instruksjonsmyndighet over det underordnede. Arbeidsdeling innebærer at organisasjonens oppgaver blir spesialisert og gruppert i ulike enheter horisontalt eller vertikalt. Denne organisasjonsformen er også preget av et sterkt innslag av rutiner og prosedyrer for hvem som skal utføre oppgavene og på hvilken måte. Disse rutinene kan være nedfelt i forskrifter, direktiv og håndbøker. Et hierarki kan innebære vertikal spesialisering ved at ulike typer oppgaver blir lagt til ulike nivåer i organisasjonen eller horisontal spesialisering ved at ulike oppgaver legges til ulike enheter horisontalt. Gruppering gjennom horisontal spesialisering delte Luther Gulick opp etter fire ulike prinsipper; Hvilket formål hadde oppgavene, hvilken prosess ble brukt i oppgaveutførelsen, hvilken klientgruppe traff oppgaveutførelsen eller hvilket geografisk område rettet utfallet seg mot. Valg av spesialiseringsprinsipp vil ha stor betydning for hvordan oppgaver utføres og hvilket fokus som legges til grunn (ibid).

Den formelle strukturen legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper samtidig kapasitet for organisasjonen til å realisere bestemte mål. Gjennom organisasjonsstrukturen kan en på denne måten styrke organisasjonens rasjonalitet. I en hierarkisk organisasjon er det stor grad av upersonlige forhold som tilsier at det er lettere for en medarbeider å utføre oppgaver etter rutiner uten å ha et sterkt personlig engasjement for hvilken måte dette gjøres på. Videre vil det ansees som en offentlig plikt å utføre oppgaven i tråd med de føringer eller signaler som gis gjennom organisasjonsstrukturen. Muligheten for forfremmelse i hierarkiet kan gi en egenmotivasjon for å utføre oppgaver lojalt og i tråd med forventningene som foreligger. Hierarkiet vil på denne måten kunne virke disiplinerende på organisasjonsmedlemmene. Grader av og former for arbeidsdeling legger også klare begrensninger på den enkeltes beslutningsadferd. Der det er stor grad av spesialisering vil det

innebære begrensninger knyttet til den enkeltes kapasitet til å kunne delta innen flere spesialiserte områder (ibid.).

Det kan tenkes flere alternativer til byråkratisk organisasjonsform som for eksempel kollegial struktur og matrisestruktur. Den byråkratiske organisasjonsformen er med dette mange steder supplert med nettverksstrukturer som råd, styrer, kontaktutvalg etc. Offentlige organisasjoner kan skille seg fra hverandre etter om de har en enkel eller kompleks struktur. Kompleksitet i organisasjoner kommer gjennom mange posisjoner og underenheter, mange nivåer og hvilke forbindelser eller koplinger som er mellom disse. I tillegg er det midlertidige strukturer som prosjekt, utvalg og arbeidsgrupper som gjerne brukes i forbindelse med omorganiseringer i det offentlige eller som en del av utviklingsarbeidet (ibid.).

Dette vil dermed legge grunnlag for styring av organisasjonen delvis gjennom den strukturelle oppbygningen og forholdet til omgivelsene og delvis gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor rammene (ibid.).

Ut fra det hierarkiske, instrumentelle perspektivet forventes det tett kopling mellom reformer og endringer i en organisasjon, og organisasjonsreformer vil med det utgangspunktet, være planlagte forsøk på endringer. Reformarbeidet vil ut fra dette perspektivet organiseres på grunnlag av mål – middel vurderinger. Ut fra dette perspektivet vil organisasjonsledelsen eller overordnede myndigheter kalkulere fordeler og ulemper ved den eksisterende organisasjonsformen i forhold til andre aktuelle former. Dersom andre alternativer ut fra disse vurderingene vil gi større grad av måloppnåelse, vil reform kunne foreslås (ibid., s. 150 og 163).

En utfordring som kan oppstå sett fra dette perspektivet er at den eksisterende organisasjonsstrukturen kan være et resultat av tidligere forhandlinger og at det er nedfelt interesser og ressurser i disse strukturelle trekkene. Dette kan medføre at reformprosessen fører til konflikter dersom de tar opp igjen gamle konfliktmønstre eller endrer på det bestående (ibid.).

3.2.2 Det institusjonelle perspektivet

At en organisasjon er institusjonalisert betyr at omgivelsene på den ene siden og hva man har vært vant med å gjøre på den andre side, påvirker hva som gjøres i en organisasjon (Eriksson-Zetterquist et al., 2014, s. 245).

En institusjon er kollektiv og virker over lang tid, og den har en normativ forklaring og begrunnelse. Mennesker og organisasjoner tilpasser sin oppførsel for å unngå kaos og uorden. Når de går inn i en institusjon vil de forsøke å finne ut hvordan de bør oppføre seg der og lære reglene som gjelder i institusjonen. Adferdsmønsteret til organisasjonens medlemmer bidrar til orden og forutsigbarhet, men også med fleksibilitet og evne til tilpasning (ibid., s. 247).

Institusjonen hjelper organisasjonsmedlemmene til å kode andres forventninger som igjen styrker evnen til å håndtere usikre situasjoner. De hjelper til med å organisere de erfaringene som gjøres i organisasjonen, og til sist men ikke minst hjelper de organisasjonsmedlemmene med å ta moralske beslutninger som er i samsvar med hva alle andre medlemmene i den institusjonaliserte organisasjonen ville tatt. Organisasjonsmedlemmenes handlinger er basert på de verdiene og normene som er institusjonalisert (ibid., s. 248).

Institusjonell teori kom mot slutten av 1970-årene, hvor forskerne stilte spørsmål om i hvilken grad organisasjoner er rasjonelle verktøy for å oppnå mål. Ved nærmere gransking viser det seg at organisasjoner påvirkes av både sine omgivelser og sin historie, og at det er bare på overflaten organisasjonen er rasjonell (ibid., s. 250).

En rasjonell, formell struktur utgjør de ulike planene for hvordan arbeidsoppgaver skal utføres i organisasjonen. Planene inneholder også hvilke mål man har satt seg og hvordan disse rasjonelt skal nås. Meyer og Rowan hevder i sin artikkel fra 1977 at selv om den formelle strukturen viser planen for hvordan organisasjonen skal jobbe så er det ikke sikkert at organisasjonsmedlemmene faktisk følger denne. Nils Brunsson (2003) forklarer skillet mellom den formelle strukturen og det som faktisk gjøres ved å vise til skillet mellom prat, beslutninger og handling (Brunsson, 2003, s. 250).

Det viser seg at strukturelle trekk og planer ofte er løst koplet til aktivitetene som utføres. Regler blir brutt, beslutninger får uventede konsekvenser og metodene en ønsket å bruke var ikke så effektive som er hadde trodd. Årsaken er at normen om rasjonalitet er en viktig verdi i vårt samfunn, og vi tror på den og tar den for gitt. Det er en institusjonalisert myte med et

skinn av legitimitet. Disse mytene er en del av den formelle strukturen og har stor innflytelse på organisasjonen (ibid., s. 250).

Denne løse koplingen gjør at den formelle strukturen frikoples fra det som skjer i praksis, og en vil da ende opp med to organisasjonsstrukturer. Den formelle som lett kan endres i tråd med normer, lover eller moter, og den uformelle som brukes for å samordne og styre det som skjer i en organisasjon. Ettersom organisasjoner er løst koplet fra formelle strukturer og myter vil endringene som gjøres etter krav fra omgivelsene kun medføre endringer i den formelle strukturen og organisasjonene vil fortsette som før (ibid., s. 250).

For gjennomføring av reform sett fra det kulturelle perspektivet, vil det være aktuelt å se på hvordan endringsprosessene påvirkes av kulturelle trekk ved organisasjonene. Som eksempel på dette kan det vises til gjennomføringen av personalløpet i første fase av omorganiseringen av politidistriktene. Der ble det utarbeidet planer sentralt uten at disse var avstemt med de lokale prosjektene i hvert distrikt. I ettertid har en med forundring registrert at tidsplanene ikke var realistiske for flere av distriktene, men hvor dette likevel ikke ble tatt opp. Dette kan sees på som et utslag av en kultur hvor normene tilsier at en gjennomfører etter beste evne uten å stille spørsmål ved premissene og hvor en heller ikke kan stilles til ansvar for noe en ikke selv har besluttet. Denne virkningen medførte behov for nye planer for noen av distriktene, redusert kvalitet i gjennomføringen for noen og unødig uro i organisasjonen.

Det institusjonelle perspektiv på organisasjoner kan det være hensiktsmessig å dele inn i kulturperspektivet og myteperspektivet.

3.2.2.1 Kulturperspektivet

Organisasjonskultur er de uformelle normer og verdier som vokser fram og har betydning for virksomheten til formelle organisasjoner. Når en formell organisasjon utvikler uformelle normene og verdier i tillegg til de formelle, gjør dette organisasjonen mer kompleks og mindre tilpasningsdyktig. De formelle og de uformelle normene har ulikt opphav, men de påvirker hverandre gjensidig (Christensen et al., 2010).

De formelle normene er besluttet gjennom organisasjonskart, stillingsinstrukser og instruksverk, mens de uformelle vokser gradvis fram og nye medlemmer sosialiseres inn i

disse. Gjennom de uformelle normene får organisasjonen nye kvaliteter som gjør at den løser oppgaver bedre og utvikler et sterkere sosialt fellesskap (ibid., s. 52).

Sti-avhengighet er at de verdiene og normene som preger en organisasjon i oppstarten, vil ha stor betydning for utviklingen av den i senere år. For eksempel vil typene mål som etableres i starten være vanskelige å endre selv om konteksten endrer seg. Denne sti-avhengige utviklingen har klare fordeler i at den gir stabilitet, organisasjonsmedlemmene forstår lettere de kulturelle rammene og det er enklere å avgjøre hva som er passende adferd. Ulempen er at disse trekkene gir manglende fleksibilitet, og dette kan være problematisk hvis omgivelsene og forventningene endrer seg raskt. I reformprosesser vil ofte dette fremstå som at offentlige organisasjoner er for lite omstillingsvillige (ibid., s. 63).

Politiets organisasjonskultur har Stig Johannessen definert som 'de komplekse og dynamiske organisasjonsprosesser som utgjør den hverdagslige praksis som foregår helt konkret i politiorganisasjonen. Politiets organisasjonskultur er med andre ord måter å handle, tenke, snakke og utøve arbeid på i politiorganisasjonen' (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 51-53). Organisasjonskultur beskriver politiet som organisasjon, mens profesjonskultur beskriver profesjonen for polititjenestemenn. Politikulturen er kombinasjonen av organisasjonskulturen og den profesjonskulturen den enkelte innehar. Politikulturen styrer meninger, forestillinger, oppfatninger prioriteringer og adferd. Den angir hva som er godt politiarbeid og den gir et rammeverk for menig. Ut fra dette kan en trekke at det internt i politiet som organisasjon finnes forskjellige profesjonskulturer for jurister tilhørende påtalemyndigheten, de som jobber med forvaltningsoppgaver og polititjenestemenn. Glomseth (2015) omtaler dette som ulike yrkeskulturer, og fremhever at disse har klare fellestrekk men også ulikheter knyttet til ulike geografiske områder, fagområder, funksjoner utdanningsbakgrunn mv (Johannessen & Glomseth, 2015, s. 51-53).

I 22. juli-kommisjonens rapport (2012), ble politiets ledelse, kultur og holdninger fremhevet som et av de områdene hvor etaten hadde et betydelig potensiale for forbedring. Begrepene ledelse, kultur og holdninger var også sentrale i avtalen mellom regjeringspartiene, partiet Venstre i forbindelsen med beslutningen om iverksettelse av nærpelitireformen (ibid., s. 53). Arbeiderpartiet har i ettertid sluttet seg til denne politiske enigheten.

Betydningen av organisasjonskultur sees ofte i reformprosesser i offentlige organisasjoner, særlig hvor disse truer de uformelle normer og verdier. Det kan oppstå en kulturell motstand som gjør at ansatte motsetter seg planlagte endringer.

En del offentlige organisasjoner fungerer relativt bra selv om de reagerer tregt på press for forandring, og March og Olsen kaller denne motstandsdyktigheten mot endring for 'historisk ineffektivitet' (gjengitt i Christensen et al., 2010, s. 62). Opprettelsen av et Politidirektorat var en prosess med gjentatte forsøk på en periode på over 30 år, før det ble etablert i 2001 (Christensen et al, 2010, s. 62)..

Under omorganiseringer hvor det slås sammen enheter eller flyttes på personell, vil en kunne komme i situasjoner hvor det innen forskjellige enheter som skal slås sammen eksisterer forskjellige kulturer. I det ene ytterpunktet vil disse kunne fortsette å eksistere i parallell selv om enheter er slått sammen og i det andre vil en kunne klare å etablere en ny felles kultur for nye enheter. Denne situasjonen sto politiet i når 27 politidistrikt ble slått sammen til 12 første januar 2016, og en kunne allerede etter kort tid se tydelige forskjeller fra distrikt til distrikt på hvordan organisasjonsmedlemmene forholdt seg til denne organisatoriske endringen. Noen tilpasset seg raskt en ny organisasjon hvor de var blitt ett distrikt, mens andre holdt igjen på gammel struktur og for eksempel fortsatte omtale hverandre ut fra tilhørighet til tidligere distriktstruktur. I fortsettelsen kan en ende med at det bare fungerer som en organisatorisk overbygning eller det kan etableres en felles ny kultur innenfor de nye distriktene.

En del studier viser muligheter for å endre kulturen gjennom det som kalles institusjonell design. Det vises for eksempel til en studie av en nederlandsk organisasjonsforsker som studerte det amerikanske fengselssystemet. Det hadde hatt sterke ledere som klarte å definere en klar og sterk kultur, formidlet den til store deler av organisasjonen og utviklet også en standardisering i praksis (ibid., s. 61).

Lægreid (1990) hevder at det til tross for denne tregheten, vil være lettere for reformatorene å oppnå støtte og legitimitet dersom en velger en framgangsmåte som følger vanlige prosedyreregler i en organisasjon. Og dersom det er samsvar mellom innholdet i reformen og identiteten til de organisasjonene som skal gjennomføre den vil dette styrke muligheten for å oppnå intensjonen. Han hevder videre at det for å lykkes med de reformene hvor det er kulturell motstand, trengs større grad av akseptert krisedefinisjon, stor maktkonsentrasjon og stort engasjement hos reformatorene. Dersom reformatorene vil lykkes må de tilpasse

prosessen til det som aksepteres lokalt og i større grad opptre som veileder enn kommandør (Lægneid 1990).

3.2.2.2 Myteperspektivet

Ifølge Christensen et al. (2010) er en myte en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme hele eller deler av en organisasjon. Myteperspektivet innebærer at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer om hvordan de bør være utformet. Det omtales også som den ny-institusjonelle skolen. Organisasjoner må forholde seg til slike normer og forsøke å ta disse inn og reflektere dem utad, selv om de ikke nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv.

Til forskjell fra kulturperspektivet, viser myteperspektivet til verdier i omgivelsene som er mer skiftende enn de kulturelle særegenheter som har vokst fram over tid internt i en organisasjon. Når organisasjoner innretter seg etter disse mytene om hva som er ansett som fundamentale verdier så bygger det opp organisasjonens legitimitet. Kulturelt mangfold gjør at organisasjoner blir særegne, mens myter i institusjonelle omgivelser gjør at organisasjoner blir mer like (Christensen et al., 2010, s. 75).

Myter er oppskrifter på hvordan en organisasjon bør utformes, hvilke prosedyrer og rutiner som bør følges. De kjennetegnes ved at de vekker oppmerksomhet og har høy status for flere organisasjoner. Myter spres gjennom imitasjon, og de tas ofte inn uten at de gir instrumentelle effekter men heller fungerer som et symbol på noe en ønsker å forbindes med av omgivelsene (ibid., s. 77). Eksempel på dette kan være at det forventes effektivitet i tjenesteproduksjonen i en offentlig organisasjon som politiet. Dette medfører utstrakt grad av mål- og resultatstyring i politiet, også på tjenester som er lite egnet for måling. Dette er et utslag av New Public Management som kom som en populær teori på 1980-tallet først innen private organisasjoner, men som senere også ble tatt opp av offentlige.

Siden 1980-tallet har myteperspektivet i økende grad blitt brukt som teoretisk grunnlag for studier av reformprosesser i offentlige organisasjoner. Bakgrunnen for dette er blant annet at det innenfor statsvitenskapen har blitt mer oppmerksomhet på de symbolske aspektene ved offentlig politikk. Dette har medført at også offentlige organisasjoner har fått økt fokus på sitt omdømme overfor media, publikum og overordnede myndigheter.

Innføring av myter eller oppskrifter i organisasjoner kan ha forskjellige begrunnelser for eksempel gjennom fagmiljøers spredning gjennom sine normer og verdier eller forsøk på å etterlikne andre som en planlagt strategi dersom organisasjoner står i stor usikkerhet. Noen organisasjoner pålegges å innføre disse gjennom lov, forskrift eller politiske beslutninger. Det er likevel ikke nødvendigvis sammenheng mellom beslutningen om å innføre disse og at de får virke i organisasjonen. Det er i organisasjonsteorien beskrevet tre ulike forventninger til hva som kan komme til å bli utfallet når oppskrifter forsøkes iverksatt (ibid.).

Det første mulige utfallet er det som omtales som rask tilkopling, og innebærer at oppskriftene skal iverksettes raskt og gir de positive utfallene som en forventer. Forutsetningen er her at selve iverksettingen skjer rasjonelt og planmessig. Det andre mulige utfallet er det som omtales som frastøting, og er et reformskeptisk perspektiv som innebærer at oppskriftene viser seg rett og slett å ikke passe inn i den aktuelle organisasjonen. Dette henger sammen med det kulturelle perspektivet, og bygger på organisasjoners kompleksitet og motstandsdyktighet mot reformer. Konsekvensen av dette kan være at forsøket på å iverksette oppskriftene opphører. Det tredje mulige utfallet er det som omtales som frikopling, og innebærer at organisasjoner tilsynelatende innfører oppskriftene uten at dette får en reell innvirkning på organisasjonens aktiviteter og tjenesteproduksjon. Dette kan komme av det krysspresset som oppleves i organisasjonen mellom omgivelsenes forventninger til tidsriktige og legitime oppskrifter og de indre normer og verdier. Behovet for å styrke organisasjonens legitimitet utad medfører at en tilsynelatende innfører en oppskrift, mens hensynet til fortsatt effektiv drift forutsetter at en ikke forstyrrer de etablerte prosesser og rutiner. Empiriske undersøkelser av moderne reformer viser at politiske og administrative ledere ofte overselger nye reformer, noe som fører til sterkere symbolske trekk og større grad av frikopling (ibid, s. 92).

Frikopling handler i stor grad om at forsøk på å endre organisasjoner ofte blir begrenset til en språklig forandring. Det etableres et nytt vokabular i organisasjonen og en bruker nye begreper, resonnementer og argumenter uten at det dermed blir en del av rutiner og praksis (ibid., s. 93). Som eksempel kan nevnes at en i politiet etter oppstarten av nærpoltireformen har snakket mye om å bygge opp robuste fagmiljø eller kunnskapsstyrt politiarbeid, men har det materialisert seg i økt robusthet i noen fagmiljø eller at polititjenesten er mer kunnskapsstyrt? Tvert imot vil mange hevde at etablerte fagmiljøer med sterk spisskompetanse som gjennom en omorganisering blir brutt opp og flyttet på, i stor grad blir

svekket. Eller at etterretningsinformasjon ikke blir tatt hensyn til på et tilstrekkelig høyt nivå i organisasjonen til at det får innvirkning på den polititjenesten som utøves.

Formålet med å se på hvilke virkninger en reform kan ha på en organisasjon som politiet, er å kunne vurdere hvilken betydning dette får for de strategiske valg som tas for å implementere reformen. For å kunne gå nærmere inn på det, vil vi i kommende kapittel redegjøre for hva som ligger i strategisk ledelse.

3.3 Strategisk ledelse

Sentralt i denne avhandlingens problemstilling står begrepet strategi, da vi ønsker å forske på tematikken rundt forebyggende arbeid og 'sett i et strategisk perspektiv'.

Strategi kommer i utgangspunktet av det greske ordet *strategia* – som betyr feltherrekunst. Krigskunsten handlet ikke bare om de militære slag, det dreide seg vel så mye om politikk. Det dreier seg om et samspill, innbundet i både politikk og forhandlinger (Klausen, 2011). Strategiske begreper strekker seg således helt fra oldtiden hvor de enkleste, blodige slag ble utkjempet og frem til nyere tid hvor man snakker om strategisk ledelse i organisasjoner.

For å knytte de forskjellige teoriene i denne avhandlingen sammen på en analytisk måte og for å danne 'den røde tråden' i teorigrunnlaget, synes vi Klausen formidler dette på en forbilledlig måte. Han sier at en strategi ikke bare er en faktabasert og objektiv langsiktig handlingsplan men er i tillegg et ledelsesredskap og en metafor, som blant annet har som oppgave å skape assosiasjoner og målrettet handling hos organisasjonens medarbeidere uavhengig av hvilket nivå de tilhører (Klausen, 2011, s. 41).

Før vi begir oss ut på hva dette i praksis innebærer, vil vi definere hva strategisk ledelse egentlig er:

den proces, hvorigennem en gruppe av relevante aktører, med den formelle ledelse som ansvarlig, i forhold til overordnede mission og vision og i lyset af den strategiske situation træffer beslutninger om og løbende prioriterer, reviderer og justerer langsigtige mål og vælger imellem strategier på strategiske arenaer, samt implementerer strategierne og med passende mellemrum justerer mission og vision (Klausen, 2011, s. 48).

Dette er en lang og omstendelig definisjon av strategisk ledelse, men den treffer meget godt når vi nå skal forklare hva dette egentlig innebærer. Når Klausen (2011) snakker om strategiske arenaer mener han steder hvor det utkjempes forskjellige maktkamper, ved bruk av forskjellige virkemidler og spilleregler for det enkelte sted (arena) dette skjer på. Og da ser vi at vi ikke bare eksempelvis snakker om toppledelsen i politiet, men også samarbeidende organisasjoner, politikk, hva som skjer og besluttes i både direktorat og departement, og for ikke å snakke om i hele politiorganisasjonen som institusjon.

Strategisk ledelse kan ikke bare tenkes i politimesterens ledergruppe, men må gjennomsyre hele politiet som organisasjon. Det er helt fundamentalt at «ansvaret» for dette tilligger samtlige medarbeidere i organisasjonen uavhengig av hvilket nivå man tilhører. Alle har interesse av at organisasjonens strategi virker, for å oppnå den visjon som foreligger samt kunne bidra til organisasjonens misjon. Den enkelte medarbeider vil ved å tenke strategisk ledelse ha både et eierskap til, føle forpliktelse og vise lojalitet ovenfor de valg og den vei som velges til målet(ene). Det er således ikke bare toppledelsens ansvar å drive strategisk ledelse, men et ansvar som påligger hele organisasjonen – ikke minst også når det gjelder implementering og gjennomføring. Dersom den strategi som er bestemt ikke utføres i praksis, er det slett ikke den strategi som føres (Klausen, 2011, s. 53). Det som ifølge Mintzberg (1978) jo er et tankekors vedrørende strategisk ledelse, er at uansett toppledelsens intensjoner vil en kombinasjon av etablerte rutiner som langsomt endres og tilfældigheter være organisasjonens reelle utøvende strategi.

Vi skal nå se nærmere på hva Klausen (2011) omtaler som de 8 vesentligste strategiske arenaer. Den første arenaen vi skal kikke på er **arenaen for produksjon**, den tekniske omverden hvor organisasjonsstrukturen spiller en vesentlig rolle både for organisasjonens produktivitet og effektivitet. Det dreier seg om de tekniske betingelsene for selve produksjonen – enten det dreier seg om varer eller tjenester, og rett og slett om hvorledes arbeidet organiseres på en mest mulig effektiv og kostnadsbesparende måte. Man vil derfor på denne arena kjempe om hvorledes oppgavene skal organiseres, som det naturlig nok kan være forskjellige oppfatninger rundt. Eller som Whittington (2002) forklarer hvorfor en velvalgt strategi mislykkes på grunn av dårlig implementering. Organisasjonsstrukturen må tilpasses den strategi som er valgt for å oppleve suksess, og ikke omvendt. Da er vi midt i kjernen av nærpolitireformen som norsk politi nå står midt oppe i. I nærpolitireformen står strukturreformen sentralt og det er bestemt av politidirektoratet hvorledes politidistriktene skal organiseres og hvilke avdelinger som skal høre til hvor.

Politidirektoratet har utarbeidet hele 44 funksjonsbeskrivelser, slik at samtlige distrikter skal ivareta viktige roller for å kunne ivareta helheten i sitt samfunnsoppdrag. Eksempler på dette er funksjonsbeskrivelser for familievoldskordinator og politikontakten, det vil si hvorledes kontakten og koordineringen mellom lokalpolitiet og kommunen skal foregå. Denne arenaen for produksjon eller den tekniske omverden som den også kalles, kan også sammenlignes med transformasjonssystemet i den konseptuelle foretaksmodellen som vi vil redegjøre for i neste kapittel - underkapittel 3.4. Her står også struktur og organisering sentralt, og vi ser da at det begynner å dannes en rød tråd gjennom de teorier som er valgt for denne avhandlingen.

Arenaen for produksjon kan kanskje sees på som mindre interessant men det er på det rene at denne arenaen spiller en viktig rolle, ikke bare for struktur men også for arbeidsprosedyrer og kompetanse og være av avgjørende betydning for medarbeidernes motivasjon og engasjement. For politiet som er samfunnets maktapparat i fredstid og skal ivareta et stort mangfold av oppgaver, vil også arenaer som eksempelvis den kulturelle, den sosiale og den politiske arena virke inn. Som leseren etter hvert vil forstå, vil flere av den ovennevnte konseptuelle foretaksmodellens delsystem vil ha mange likhetstrekk med de forskjellige strategiske arenaene. Arenaen for produksjon kan sies å danne rammen rundt det som nå vil beskrive hva som foregår i den neste arenaen.

Den sosiale arena handler mer om forholdene rundt arbeidets organisering og medarbeidernes sosialisering. Hvilke normer og verdier som er gjeldende for atferden, både medarbeiderne imellom og ovenfor organisasjonen. Hva er det som får medarbeiderne til å føle tilhørighet i organisasjonen, og får de til å yte maksimalt i produksjonen? Hvordan får man medarbeidere til å føle så stor lojalitet for en organisasjon på en slik måte at organisasjonens normer og verdier etter hvert blir ens egne, at de blir internalisert?

Arbeidsmiljøet på en arbeidsplass kan måles ut fra sykefravær og turn-over, samt hvor høy anseelse den respektive arbeidsplass har på arbeidsmarkedet. Et eksempel på dette kan være beredskapstroppen i politiet som er preget av en sterk kultur med en meget sterk lojalitetsfølelse ovenfor kollegaer og avdeling, samt et ikke-eksisterende sykefravær. Se utfyllende studie *Organisasjonskultur – en studie av organisasjonskulturen ved Beredskapstroppen, Oslo politidistrikt* ved høyskolelektor Rune Glomseth på Politihøgskolen (2002). Disse arbeidsplassene som har evnen til å ivareta medarbeidere på en slik måte, bør studeres nærmere med tanke på hva som faktisk gir den enkelte arbeidsplass slik legitimitet –

for det er nettopp legitimitet det er snakk om. Som leder må man være våken ovenfor sosiale utfordringer på arbeidsplassen og ta tak i dette før det rekkes å utvikle seg. Vi er da rett inne på strategisk personalledelse, som enhver leder på ethvert nivå bør være seg bevisst. På den sosiale arenaen er det dette strategisk ledelse egentlig handler om (Klausen, 2011, s. 91-92). Den sosiale arenaen kan kobles rett inn mot den konseptuelle foretaksmodellens atferdssystem som beskrevet under delkapittel 3.5, hvor nettopp normer, verdier, kunnskap og følelser spiller en viktig del av organisasjonens kjerne.

Den kulturelle arena er en egen strategisk arena, men har nære bånd til den foregående arenaen. Her står verdibegrepet sentralt, hvilke verdier er styrende for medarbeidernes atferd i organisasjonen og hva er det som former verdiene. Kulturen i en organisasjon kommer til uttrykk gjennom måten man snakker på, handler på, agerer på og hvordan man oppfører seg på. Det er samtidig viktig å ikke glemme konteksten som organisasjonen er en del av (Klausen, 2011, s. 121). Et synlig symbol på en organisasjons kultur, er gjennom artefakter slik som synlige symboler som tydelig fremhever en organisasjons identitet, eksempelvis gjennom våpenskjold eller et stridsminnesmerke utenfor Krigsskolen. En organisasjon kan bestå av en eller flere kulturer, og kan bli det som Klausen (2011) benevner som en slagmark på den måten at en av disse ikke deler organisasjonens strategi, visjon og misjon på de andre arenaene. Selv om de fleste organisasjoner har et ideal som sin overordnede kultur, kan det samtidig eksistere flere sideliggende kulturer og subkulturer i en og samme organisasjon. I forbindelse med nærpoltireformen hvor flere politidistrikt nå slås sammen til større politidistrikt, vil man oppleve at det eksisterer forskjellige kulturer og bærende verdier i de opprinnelige politidistriktene samt at det innenfor hvert av de gamle politidistriktene eksisterer flere subkulturer, også helt ned på avdelings- og seksjonsnivå. Selv om politiet som institusjon har et eget uttrykt verdisett som helhet. Til tross for at den forrige reformen ble gjennomført i år 2000, oppleves det fortsatt at kulturen i de nye politidistriktene ikke har klart å smelte de gamle kulturene sammen til en ny enhetlig kultur. Eksemplet om beredskapstroppen gitt under forrige arenabeskrivelse vil også være et godt eksempel her, men i den forstand at kulturen innad i beredskapstroppen er uhyrlig sterk med tanke på hvilke verdier som står sentralt der for denne avdelingens medarbeidere (Glomseth, 2002).

I Norge er politiet underlagt politisk ledelse av Stortinget og styrt gjennom Justis- og beredskapsdepartementet. I motsetning til i Sverige hvor man ikke har ministerstyre av politiet. Klausen (2011) beskriver den tredje arenaen som **den politiske arena** som karakteriseres om beslutninger ved maktkamper og spilleregler i den politiske omverden, en

arena hvor det kjempes om både makt og innflytelse. Ved strategiske beslutninger er poenget å kunne tenke langsiktig, og at beslutningen ikke nødvendigvis har noe for seg innen kort tid men vil kunne ha avgjørende betydning i et langtidsperspektiv. Et meget konkret eksempel på dette fra politihverdagen er nettopp det forebyggende politiarbeidet. Man ser ikke gevinsten av dette i morgen eller om noen uker, det er først om tre, fem eller åtte år at gevinsten for dette arbeidet vil realiseres. Den kortsiktige tenkningen vil møte den langsiktige tenkningen og vil ikke alltid ha sammenfallende interesser. Det kan ofte bli slik at egeninteressen blir dominerende. Medarbeiderne representerer ofte den kortsiktige, mens lederne representerer den langsiktige og strategiske (Klausen, 2011, s. 99). Det dannes maktbaser, allianser og drives utstrakt lobbyisme for å hevde sine egne interesser og sørge for at beslutningen tas til fordel for en selv. Interessenter i dette kan være formelle ledere, uformelle ledere og ikke minst næringsorganisasjoner og fagbevegelser.

Spillet på denne arenaen foregår både i samfunnet i det politiske miljøet, men også innad i organisasjoner. Denne arenaen kan sammenliknes med den konseptuelle foretaksmodellens koalisjonssystem som vi under delkapittel 3.4 vil se er et politisk system som består av ulike interessenter som til sammen konstituerer organisasjonen. Her foregår det maktkamper mellom interessentene, og i dette dannes både harmoni- og konfliktfelter. Dette vil redegjøres nærmere om i neste kapittel og under drøftingsdelen. Oppsummert handler den politiske arenaen om å kunne spille det politiske spill som berører makt, innflytelse og påvirkning på strategiske beslutninger.

Arenaen for bevissthetsdannelse eller også kalt den diskursive omverden, er den omverden hvor man forsøker å forstå og forklare hva vi som mennesker tror vi vet om verdens beskaffenhet (Klausen, 2011, s. 106). En sak som lederne i en organisasjon ser på som et problem eller en stor utfordring, kan av medarbeiderne tolkes på en helt annen måte og de ser i det hele tatt ikke at det eksisterer et problem. Det er nettopp gjennom fortolkninger av virkeligheten at det kan oppstå uoverensstemmelser, motsigelser, og krysspress mellom divergerende hensyn og oppfattelser. Den som er god i kommunikasjon og retorikk, vil ha en stor fordel på denne arenaen. Man kan utvikle en god strategi med den hensikt å påvirke andre menneskers virkelighetsforståelse eller virkelighetsoppfatninger. Klausen (2011) mener at denne arenaen blir en slagmark når det oppstår uenighet om rett og galt, hvordan en situasjon skal fortolkes, og medarbeidere/ledere inntar en posisjon og andre slenger seg på diskusjonen eller det som uenigheten omfatter. Det dreier seg på den ene siden om fortolkning av virkeligheten og hva eller hvem som setter dagsorden, på den annen side dreier det seg om

legitimitet som mange organisasjoner er opptatt av (Klausen, 2011, s. 106-107). Særlig en institusjon som politiet er avhengig av nettopp legitimitet, for å kunne ivareta det samfunnsoppdraget som er gitt oss.

Fra å forstå og fortolke omverden, vil det da være naturlig å gå videre til den neste omverdensarena som omtales som **arenaen for visjoner og tro**. Klausen (2011) tenker at vi er en del av en større helhet, og det er en mening bak det vi gjør og foretar oss. Gjennom å ha tro og en visjon om eksempelvis en bedre framtid, ligger også en kraftig drivkraft som bevisst kan brukes for å oppnå både effektiv drift og større produksjon i en organisasjon. Det må være noe å strekke seg etter og som man opplever at er verdt innsatsen dette medfører, at det blir både mening i og skaper retning for en organisasjon.

Når det oppstår uenighet om hvordan dette skal utvikles, prioriteres og implementeres kan det på denne arenaen utvikle seg til en konflikt. Innen religion er trosretningen meget sterk, og er nok eksempelvis en av de sterkeste drivkreftene bak en uenighet eller konflikt.

Den nest siste arenaen Klausen (2011) er innom er **arenaen for arkitektur og estetikk**, hvordan både den innendørs og utendørs arkitekturen ser ut og hvorledes organisasjonen omgir seg med både fysiske, estetiske og kunstneriske design. Dette har mye å si for organisasjonens medarbeidere, og for hvordan organisasjonen blir oppfattet av samfunnet rundt. Konkret kan det dreie seg om hvorledes et bygg tegnes, hvordan kunst man har innendørs, rett og slett hvilket inntrykk og omdømme man ønsker at omverden skal ha på organisasjonen. Eksempelvis på Krigsskolen blir man i inngangspartiet møtt med malerier av Kongen og generaler, og det er utstilt monter inneholdende krigsskip med mer. Som strategisk arena utspiller dette seg når det oppstår uenighet om hvorledes denne ovennevnte utsmykningen skal foregå og hvordan bygg, innredning og så videre skal se ut.

Den siste arenaen som Klausen (2011) omtaler, er den strategiske **arena for markedet**. Markedsarenaen er den omverden som omfatter konkurranse- og utvekslingsmarkedet innen varer og tjenester, og som handler om konkurranse så vel som forbrukerretterspørsel. Man må på denne arenaen skille mellom det private og det offentlige markedet. Privatmarkedet er i atskillig større grad preget av markedskonkurranse mellom ulike aktører hvor det å tjene mest mulig penger for minst mulig ressursbruk er det førende, selv om man innen det offentlige i stadig større grad opplever en utflytting av tjenestetilbudet som overtas av private aktører. New Public Management er for alvor tatt inn i det offentlige, som jo er direkte overført fra det private markedet. En del av strategien innen denne arenaen og noe av hensikten bak New

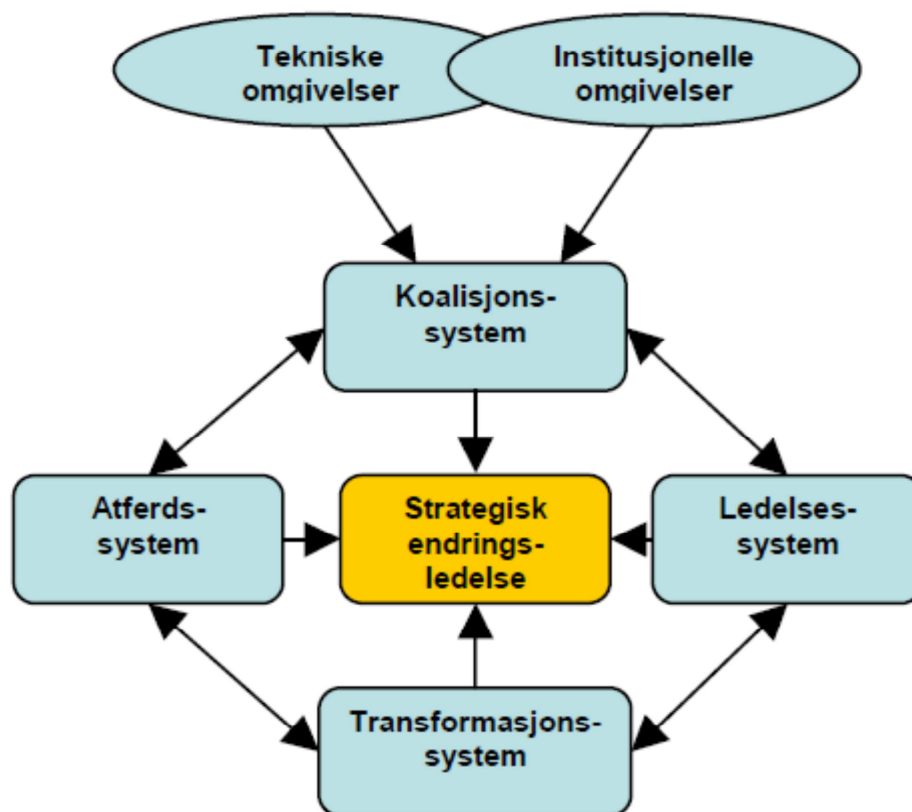
Public Management er blant annet å fornye og effektivisere innen offentlig sektor. I det offentlige dreier det seg mer om andre forhold som legitimitet, politisk oppmerksomhet og medarbeidere.

Avslutningsvis håper vi at vi her har greid å få frem at det er tett sammenheng mellom flere av de forskjellige strategiske arenaene, noe vi har eksemplifisert underveis. Men selv om det kan være en tett kobling, er det langt fra sikkert at arenaene trekker i samme retning for organisasjonens beste. Når man går inn og analyserer den strategiske situasjonen, vil man raskt se hvilke arenaer som er av størst strategisk betydning. Det vil derfor være en strategisk oppgave å sørge for at det er sammenheng på en sådan måte at organisasjonen utvikler seg fra en nåsituasjon til en ønsket-situasjon, både for medarbeidere, ledere, samarbeidspartnere og til det beste for samfunnet som helhet (Klausen, 2011, s. 135).

For å knytte strategisk ledelse og de forskjellige strategiske arenaene enda tettere opp mot avhandlingens empiri, vil vi nå redegjøre for en modell for strategisk endringsledelse – *den konseptuelle foretaksmodellen*.

3.4 Den konseptuelle foretaksmodellen

I denne avhandlingens problemstilling står begrepene *strategisk perspektiv* og *ledelse* sentralt. I foregående kapittel, er det redegjort for strategi og hvordan dette kobles opp selve problemstillingen i vår oppgave. Det er videre interessant å se nærmere på ledelse og hvordan ledelsesbegrepet knytter seg inn i den aktuelle konteksten. I boka til Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo (2007) om endringsledelse defineres ledelse som ‘et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker’ (Busch et al., 2007, s. 39). I alle organisasjoner er ledelse sentralt, et element som må være på plass for å få størst mulig effekt, utbytte og rasjonalitet innen organisasjonen. I en institusjon som politiet er det ledere på mange forskjellige nivåer, både fagledere og mer strategiske ledere. Politiet er også avhengig av interessentene i samfunnet for øvrig, og således settes fokuset på den lederadferd som utøves samlet sett og ikke relatert til bare den enkelte leder eller toppleder. Vi vil komme mer inn på dette nedenunder og som en teoretisk forankring til dette for å analysere/drøfte avhandlingens problemstilling, har vi valgt blant annet å gjøre dette i lys av Den konseptuelle foretaksmodellen som er hentet fra Bush et al. (2007).



Figur 3 En konseptuell modell for endringsledelse (Busch et al., 2007, s. 34).

Det unike med denne modellen er at så å si alt kan forklares med utgangspunkt i modellen. Firkanten som er merket med gult – i dette tilfellet *Strategisk endringsledelse* – er det fenomenet som settes i sentrum for oppgaven, eller rett og slett problemstillingen man står ovenfor. Denne kan byttes ut med hva det enn måtte være - om man ønsker å undersøke Nav-reformen eller hvordan et departement fungerer, så settes denne problemstillingen i midten og poenget er at uansett hvilken problemstilling man plasserer i midtboksen så er man i mer eller mindre grad avhengig av alle «boksene» rundt.

Den konseptuelle foretaksmodellen betrakter en organisasjon som en enhet med gjensidig avhengige delsystem som igjen er helt avhengige av sine omgivelser for å eksistere. De respektive delsystemene består av koalisjons-, atferds-, transformasjons- og ledelsessystemet (Busch et al., 2007). Meyer og Scott (1983) deler organisasjonens omgivelser opp i tekniske og institusjonelle omgivelser (gjengitt i Busch et al., 2007, s. 23). Tekniske omgivelser omtales som de deler av organisasjonens omgivelser som er nødvendig for at organisasjonen skal kunne ivareta sin produksjon av varer og tjenester. For politiet vil dette kunne innbefatte samhandlings-/samarbeidsaktører som kriminalomsorgen, kommunen, skoler, direktorat og

departement opp til det politiske nivå i Stortinget. Institusjonelle omgivelser særkjennes ved at de er formet av fundamentale verdier, normer og langsiktige trender i samfunnet.

Selv om de tekniske og institusjonelle omgivelsene kan gli over i hverandre kjennetegnes de allikevel ved at de institusjonelle omgivelsene knytter seg til legitimitet, mens de tekniske omgivelsene er knyttet til effektivitet. Organisasjoner påvirkes, men er i forskjellig grad regulert av de respektive omgivelsene. Eksempelvis er et tømrerfirma i langt større grad påvirket av de tekniske omgivelsene som arbeidsmarked og kundemarked, enn organisasjoner som politiet som på den motsatte siden er mer påvirket av de institusjonelle omgivelsene i form av regler, normer og verdier for å oppnå nødvendig støtte og legitimitet.

Vi vil nå redegjøre nærmere for de ulike delsystemene som ovenfor nevnt, og hvorledes disse er koblet sammen. Det er koalisjonssystemet som kobler organisasjonens tekniske og institusjonelle omgivelser til de øvrige delsystemene atferds-, transformasjons- og ledelsessystemet. Dette er et politisk system som representerer sammensetningen av interessentene i organisasjonen, og som gjennom avtaler konstituerer denne – les politiet (Busch et al., 2007).

Koalisjonssystemet representerer både harmoni- og konfliktfelter, noe som behørig vil bli beskrevet under drøfting- og analysedelen. Man må forholde seg til politiske prosesser (dette vil berøres ytterligere senere i kapitlet), og det utøves både makt og alliansedannelser. Det kan fort oppstå interessekonflikter på grunn av motstridende mål og egeninteresser, samt med grunnlag i begrensede ressurser for organisasjonens mål- og resultatoppnåelse – noe som både politikerne og samfunnet for øvrig er meget opptatt av hva gjelder politiet. Eksempler på interessenter kan være befolkningen, politisk ledelse, næringslivet og så videre.

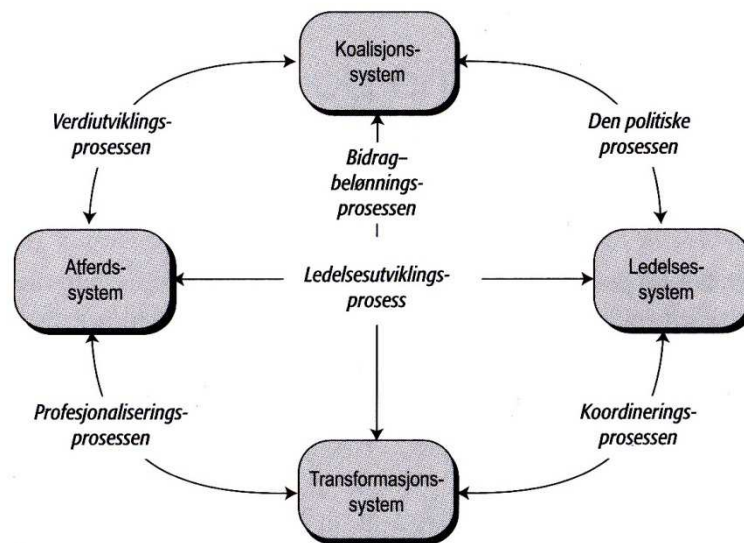
Atferdssystemet utgjør en viktig rolle i alle organisasjoner hvor den menneskelige kapitalen er den største og de kognitive (kunnskapsmessige), motivasjonelle og emosjonelle (følelsesmessige) egenskapene i form av verdier, normer, kunnskap og følelser som medarbeiderne bringer inn i organisasjonen. Atferden og dermed også organisasjonskulturen vil formes i dette systemet, og således påvirke de andre delsystemene. Det vil påvirke produksjonen i organisasjonen (i transformasjonssystemet), og virke begge veier på ledelsesapparatet (Busch et al., 2007, s. 35). Når man nå er i gang med en stor strukturendring i norsk politi, er disse elementene viktig å være seg bevisst og reflektere over. Man skal på ingen måte undervurdere en organisasjonskultur som skal smeltes sammen med andre organisasjoner med sine egne, rådende kulturer. Dette finnes det dessverre mange fatale

eksempler på, hvor ledelsen eller koalisjonen fatter et vedtak hvor man enten ikke har analysert konsekvensene godt nok eller at organisasjonskulturene er så sterke at man rett og slett har undervurdert denne. Peter Drucker skal angivelig ha sagt 'Culture eats strategy for breakfast' og dette bør det tas høyde for i en så stor reform som norsk politi nå er inne i. I nærpolitireformen fokuseres det mye på strukturelle endringer, og at dette skal løse mye av etatens utfordringer. Dette blir også et av momentene som vil bli drøftet senere i denne avhandlingen. Det neste systemet er kanskje det som mange på sett og vis forbinder med hva og hvordan produksjonen foregår i en organisasjon eller en bedrift.

Transformasjonssystemet representerer nemlig den teknologi, struktur og kunnskap som er utviklet for å omdanne (transformere) de tildelte ressurser over til varer og tjenester som kreves av interessentene for å delta i koalisjonen (Busch et al., 2007, s. 35). I dette systemet finnes alle de teknologiske- og strukturelle løsningene for å styre selve prosessen. Systemet må ha god funksjonalitet i form av god teknologi og en tilnærmet optimal organisasjonsstruktur, samt god fleksibilitet i form av å kunne endre disse to viktige elementene alt etter hvordan de institusjonelle og tekniske omgivelsene endrer seg.

Innledningsvis i dette kapitlet har vi kort redegjort for viktigheten av ledelsesbegrepet. I den konseptuelle foretaksmodellen er **ledelsessystemet** nettopp utviklet for å sette mål for alle delsystemene. Det skal være løsningsorientert i forhold til problemer med måloppnåelse og kunne tenke helhet i hele organisasjonen. Det er ikke den enkelte leder som er avgjørende, men at det settes fokus på hele ledelsessystemets struktur og funksjon ikke minst for å ivareta interaksjonsprosessene innad (Busch et al., 2007, s. 36). Dersom ledelsessystemet og organisasjonen bygges på bakgrunn av en enkelt dyktig leder og ikke er fundamentert i strukturen som jo skal være skjelettet i organisasjonen, vil dette være et alvorlig sykdomstegn organisatorisk. Dersom denne lederen blir syk eller faller fra på annen måte, vil resten av ledelsessystemet bli handlingslammet og organisasjonen tilnærmet lamslått. Det er derfor viktig at fokuset settes på lederadferd og struktur, og ikke på den enkelte leder som person.

Vi har nå redegjort for de ulike delsystemene, og skal videre se nærmere på hvilke prosesser som virker mellom de forskjellige systemene.



Figur 4 Sentrale prosesser mellom de fire delsystemene i den konseptuelle foretaksmodellen (Busch et al., 2007, s. 34).

Den politiske prosessen kobler sammen koalisjonssystemet og ledelsessystemet.

Ledelsessystemet tilføres den nødvendige makt gjennom koalisjonssystemet, for at ledelsen skal kunne få organisasjonen til å fungere. Organisasjonens ledelse deltar på sin side mot de ulike interessentene ved å påvirke prioriteringer, maktfordeling og maktbruk internt. Eksempelvis settes politiet i stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag gjennom bevilgninger fra Stortinget, maktbruk gjennom lover og forskrifter og så videre.

Koordineringsprosessen sørger for sammenkobling mellom ledelsessystemet og transformasjonssystemet. Ledelsen besørger styring- og koordineringssignaler slik at transformasjonssystemet vet hvilken retning de skal ha og hvorledes det forventes gjort, samtidig som transformasjonssystemet sender nødvendig informasjon om resultatoppnåelse og annen relevant informasjon i retur til ledelsessystemet som så settes i stand til å gi nye styringssignaler tilbake. På denne måten utvikles en styringssløyfe mellom de to systemene.

Transformasjonssystemet kobles så videre til atferdssystemet gjennom **profesjonaliseringsprosessen**. Denne prosessen sørger for at det i atferdssystemet utvikles krav til hvilke verdier og normer som skal være styrende for transformasjonssystemet, og for at transformasjonssystemet i sin tur setter en del kompetansekrav som vil være avgjørende for hvilke verdier og normer man mener bør være til stede for at organisasjonens produksjon eller

tjenesteyting skal være tilnærmet optimal. Bedre resultater og tjenester for publikum, for mindre og mer effektiv bruk av statens og skattebetalernes penger.

Verdiutviklingsprosessen sørger for at koalisjonssystemet setter krav til hvilke normer og verdier som skal være gjeldende for en institusjon som politiet, og atferdssystemet vil gi en tilbakemelding på dette i form av hvilke krav og rettelser de ser for seg. Den reelle kulturen som er til stede i politiet som institusjon, vil altså møte den ønskede kulturen fra koalisjonen. For politiet som institusjon vil det være naturlig å snakke om grad av internalisering, det vil si i hvilken grad medarbeiderne identifiserer seg med politiets vedtatte normer og verdier.

Bidrags – belønningsprosessen ivaretar rett og slett interessentene i koalisjonssystemet overfører sine bidrag til transformasjonssystemet, og får igjen de ønskede varer og tjenester.

Ledelsesutviklingsprosessen skaper koblingen mellom ledelses- og atferdssystemet. Formålet her er å skape ledelsesbevissthet innad i hele organisasjonen, og at disse systemene henholdsvis utvikler og tilfører hverandre kognitiv, emosjonell og motivasjonell energi. Dette vil på den ene siden skape en god ivaretagelse av institusjonens eksistensgrunnlag, og på den annen side gi både god og mindre god lederatferd.

Delsystemene og prosessene som her er beskrevet i den konseptuelle foretaksmodellen er hver for seg viktige, men det må understrekes at de inngår i en helhet. Man kan sette fokus på ett system, men det vil ha innvirkning på hva som skjer i de andre systemene og hvorledes prosessene berøres. I en organisasjon kan det være hensiktsmessig å arbeide med atferdssystemet for å skape større engasjement, påvirke verdier og holdninger blant medarbeiderne, mens i en annen organisasjon kan det være mer hensiktsmessig å se på eksempelvis transformasjonssystemet for å endre eller videreutvikle organisasjonsstrukturen. Man må imidlertid være klar over at alt henger sammen og inngår i en helhet, uavhengig av om man setter fokus på et enkelt delsystem eller en av prosessene (Busch et al., 2007).

3.5 Organisasjonskultur i politiet

Vi har valgt teorier innen offentlige reformer, strategisk ledelse og den konseptuelle foretaksmodellen for å legge vekt på helhetstenkning og for å danne en rød tråd gjennom hele denne avhandlingens teorikapittel. Deler av de tre teoriene overlapper hverandre og har flere likhetstrekk, men har samtidig sine egne særtrekk. Dette er et helt bevisst valg av oss, noe

som vil bli godt belyst når vi senere kommer til drøftingskapitlet. Organisasjonskultur og politikultur har stor betydning for hvilke strategiske valg som må tas for å oppnå at det forebyggende arbeidet styrkes gjennom nærpolitireformen, og at det er en nær sammenheng mellom kultur og ledelse.

Glomseth og Aaserud (2012) viser i sin artikkel i Magma til Schein (1987) hvor kultur og ledelse er to sider av samme sak og at disse må sees i sammenheng. Premissene for samspillet i en organisasjon legges av ledere, da disse har større påvirkningskraft gjennom sin makt og innflytelse. I samme artikkel vises det til at polititjenestemenn respekterer overordnede som kan vise til direkte erfaring innen praktisk politiarbeid. I Anderson og Tengblad (2009) sin studie som Glomseth og Aaserud (2012) viser til i samme artikkel, viser de til at det mellom topp-/ mellomledere og polititjenestemenn forefinnes en slags kulturell distanse. I samme artikkel vises det til at politikultur omfatter et sett av ideer, etablert praksis og regler for framferd. Videre at politikultur kan virke inn på forskjellige måter, blant annet fordi hva som oppfattes som koalisjonens krav til politiet. Dette er viktige moment som vi gjenkjenner som funn i vår avhandling, og som vi vil komme ytterligere tilbake til under vårt funn - og drøftingskapittel.

I neste kapittel vil vi redegjøre grundig for hvilke forskningsdesign og hvilke metoder vi har valgt for å tilnærme oss denne avhandlingens problemstilling. Vi vil forklare hva vi har gjort og hvorfor vi har valgt disse framgangsmåtene.

4 Forskningsdesign og metode

I dette kapitlet redegjøres for forskningsprosessen og hvordan vi har valgt å bygge opp metodekapitlet. Vår vitenskapelige tilnærming, kunnskap og forforståelse vil danne grunnlaget for bearbeidelsen av dataene og den oppsummerende refleksjon vi har gjort oss. Vi vil først redegjøre for valg av metode og forskningsdesign, før vi beskriver selve gjennomføringen. Senere i kapitlet kommer vi innom metodiske begrensninger, bearbeidelse av selve dataene, kritikk av de benyttede metodene, før vi avslutter med noen etiske refleksjoner og en oppsummering.

4.1 Valg av metode og forskningsdesign

For å kunne besvare denne avhandlingens problemstilling, har vi operasjonalisert selve problemstillingen i flere forskningsspørsmål. Det ble på denne måten lettere for oss både å analysere det innsamlede datamaterialet, samt drøfte dette i lys av den valgte teorien.

Problemstillingen vår er helt sentral i den reformen norsk politi nå er inne i, og ved å finne svar på forskningsspørsmålene vil vi nærme oss ytterligere funn på selve problemstillingen i vår avhandling. Ved valg av informanter og respondenter, mener vi at mulighetene er store for å finne ut hvilke utfordringer våre strategiske ledere tenker at norsk politi nå står ovenfor.

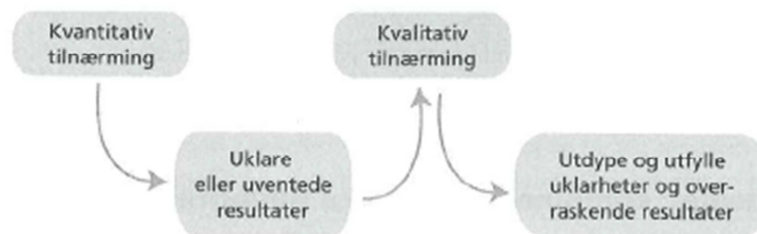
Med bakgrunn i det innsamlede datamaterialet håper vi at vi kan skissere en solid og strategisk plattform som ledelsen i norsk politi bevisst kan bruke videre for å videreutvikle det forebyggende politiarbeidet. Vi har tatt for oss både de forebyggende fagkoordinatorerne og de strategiske topplederne innen politiet. Avhandlingen er forsterket med at vi har gått inn og analysert noen av de mest sentrale av de styrende, politiske dokumentene. Den store begrensningen eller svakheten i dette kan imidlertid ligge i at vi ikke har gjennomført verken en kvantitativ eller kvalitativ undersøkelse av representantene på Stortinget. Reformen er politisk bestemt og det kunne vært både interessant og en styrke for avhandlingen, å undersøke hva våre folkevalgte på Stortinget faktisk mener og forventer seg av nærpolitireformen. Således kan det være en begrensning ved denne avhandlingen at våre funn som vil være strategiske og faglige fundamentert innen politiet, ikke samsvarer med våre folkevalgtes oppfatninger og forventninger.

I denne masteravhandlingen har vi valgt å bruke både intensivt og ekstensivt forskningsdesign, for lettere å kunne belyse avhandlingens problemstilling. Intensivt design dreier seg om hvordan vi vil tilnærme oss eller hvor dypt vi vil dykke i problemstillingen. Hensikten med dette er å få frem både individuelle forskjeller og likheter, basert på de enkeltes respondentenes forståelse og fortolkning av fenomenet. I motsetning til intensivt design vil ekstensivt design innebære av man går mer i bredden, det sier noe om hvor mange enheter vi ønsker å undersøke nærmere. Formålet med dette er å finne ut omfanget eller hyppigheten av det vi ønsker å forske på, samt at vi ved ekstensivt design øker mulighetene for å generalisere funnene våre (Jacobsen, 2005).

Vi valgte å bruke metodetriangulering i form av å kombinere flere metoder innen kvalitativ og kvantitativ forskning for å få belyst problemstillingen på en best mulig måte fra ulike synsvinkler. Ifølge Jacobsen (2005) vil triangulering innebære kombinasjon av ulike

kvalitative og kvantitative tilnærminger for å veie opp for svakheter som er forbundet med bruk av bare en metode. Vi har først valgt å benytte oss av en kvantitativ tilnærming i form av en spørreundersøkelse sendt til samtlige fagledere innen forebyggende politiarbeid i Norge, for deretter å bruke en kvalitativ tilnærming i form av semistrukturerte intervjuer for ytterligere å avklare hva som menes og hva som er hensikten med de enkelte forhold. En spørreundersøkelse vil aldri kunne gi oss helt klare svar, og det vil være behov for å gå i dybden på enkelte temaer for eksakt å finne ut hva svarene egentlig betyr. På denne måten kan en kvalitativ tilnærming utfylle og utdype en kvantitativ tilnærming, noe som Jacobsen (2005) illustrerer på følgende måte:

Figur 7.7 Metodedtrianglering – kvalitativ tilnærming etter en kvantitativ tilnærming



Figur 5 (Fig 7.7 i Jacobsen, 2005, s. 136).

Kombinasjon av en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming vil også kunne si noe om gyldigheten av funnene, se mer om dette under kapittel 4.7.2 - *metodekritikk og validitet*. Funnene fra spørreundersøkelsen ønsket vi å utdype nærmere, og valgte derfor å foreta dybdeintervjuer av de strategiske lederne i politiet. Følgende momenter fra spørreundersøkelsen ønsket vi å undersøke ytterligere:

- Hvilken betydning responstid og politiberedskapen vil ha i det forebyggende arbeidet?
- I hvilken grad de nye operasjonssentralene vil bidra til å styrke politiets forebyggende arbeid?
- Hvilken sammenheng en sammenslåing og nedleggelse av politistasjoner og lensmannskontorer vil ha for det forebyggende arbeidet?
- I hvilken grad norsk politi har den nødvendige kompetanse for å styrke det forebyggende arbeidet gjennom nærpoltireformen?

Disse punktene samt noen andre sentrale temaer nevnt i intervjuguiden, ble viktige momenter for oss å undersøke videre ved personlige intervjuer av topplederne i norsk politi. I tillegg ønsket vi å undersøke hvordan avhandlingens problemstilling ble oppfattet og om den samsvarte eller ikke, mellom fagpersonene innen forebyggende politiarbeid (den kvantitative undersøkelsen) og topplederne på strategisk nivå (den kvalitative undersøkelsen i form av dybdeintervjuer).

I mange sammenhenger omtales informanter og respondenter som en og samme, og vi vil kort redegjøre for hvordan de benevnes i denne avhandlingen. Ifølge Jacobsen (2005) er det et klart skille mellom dem. Respondenter kalles de som har en direkte kjennskap til fenomenet, eksempelvis ved at de har vært med i en hendelse eller de er medlem i en bestemt gruppe som for eksempel politidirektørens nasjonale toppledergruppe som er relevant for denne masteravhandlingen. En informant er en som har jobbet mye med fenomenet, men som ikke er direkte knyttet til det. Fagkoordinatorerne innen forebyggende politiarbeid som vi brukte i spørreundersøkelsen, vil således benevnes som informanter.

4.1.1 Kvantitativ metode - spørreundersøkelse

For å kunne danne et grunnlag for å dykke dypere inn i tematikken som avhandlingen reiser, valgte vi å gjøre dette i form av spørreundersøkelse. Vi benyttet oss derfor av en questback med lukkede svaralternativer. Hensikten var både å skaffe seg et grunnlag å gå videre med i form av dybdeintervjuer, men også for å finne ut av hvorvidt fagkoordinatorerne innen forebyggende politiarbeid har lik eller forskjellig oppfatning av nærpoltireformen kontra de strategiske lederne. Spørreundersøkelsen besto av ni spørsmål hvor de to første var innledende spørsmål med svaralternativer, og de syv resterende spørsmålene var knyttet opp mot faste svaralternativer av kategorien 'i stor grad', 'til en viss grad', 'i liten grad' og så videre. Totalt hadde disse syv resterende spørsmål åtte svaralternativer hver. Spørsmålene var knyttet direkte opp mot de utarbeidede forskningsspørsmålene i avhandlingen, og funnene kunne drøftes og presenteres på en enkel og lettfattelig måte.

4.1.2 Kvalitativ metode - dybdeintervjuer

For å få mer dybde og kunne gå mer detaljert til verks for å nærme oss kjernen i vår problemstilling, ble hovedvekten av metodedelen koblet opp mot kvalitativ metode i form av semistrukturerte dybdeintervjuer. Semistrukturerte intervjuer har som formål å innhente

beskrivelser av den intervjuedes livsverden for å kunne fortolke betydningen av de beskrevne fenomenene (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 156). Vi hadde på denne måten en unik mulighet for å gå i dybden i intervjusituasjonene for å finne ut hva den enkelte respondent mente og syntes om tematikken. Vi kunne stille direkte oppfølgingsspørsmål som følge av de svarene respondentene ga under selve intervjuet, og vi fikk også et godt inntrykk av hva de mente ved å observere deres kroppsspråk og fange opp de sosiale signalene utover selve det verbale intervjuet. Dette vil vi gå nærmere inn på under delkapittel 4.4, hvor selve gjennomføringen av intervjuene redegjøres for. Samtlige intervjuer ble foretatt på respondentens arbeidssted, bortsett fra ett som ble foretatt over telefon. Metoden var tidkrevende, med tanke på transkribering i etterkant, sammenstilling av store mengder datamateriale og den påfølgende drøfting og analyse av de innhentede dataene.

I vår avhandling har vi valgt å intervju åtte respondenter, inkludert to prøveintervjuer. Seks av respondentene er toppledere i norsk politi, og vi har derfor vært interessert i hva det enkelte individ hadde å si samt hvordan den enkelte respondent både fortolket og la mening i det vi har som fokus for avhandlingen, noe som Jacobsen (2005) også støtter opp under.

4.1.3 Dokumentundersøkelser

Utgangspunktet for vår problemstilling, er interessen for hvordan det forebyggende politiarbeidet skal kunne ivaretas i lys av den forestående nærpolitireformen. Vi ønsket i tillegg å rette fokuset mot det mer overordnede, strategiske nivået. Nærpolitireformen er en bestilling fra Stortinget, og har sitt utspring i tragedien som inntraff den 22. juli 2011 i regjeringskvartalet og på Utøya. Det var for oss derfor naturlig å se nærmere på de styrende og bakenforliggende politiske dokumenter. Se nærmere redegjørelse under delkapittel 4.3.3 *Utvalg - dokumentundersøkelser*. Undersøkelser av styrende dokumenter så vi på som en nødvendighet både for å få en større helhet i avhandlingen, og for å kunne belyse problemstillingen med henblikk på bakenforliggende årsaker og historikk forut for beslutningen om iverksettelse av selve nærpolitireformen. Vi har begrenset oss til å undersøke noen sentrale dokumenter ut i fra ovenstående. Det må presiseres at hensikten ikke har vært å analysere de fra hverandre eller finne ut av hva som har vært drivkreftene bak selve dokumentet. Eller om forfatterne av disse har hatt noen «egeninteresse» og en egen agenda for derigjennom å kunne påvirke den politiske agendaen med sitt engasjement i saken.

4.2 Intervjuguide

I forkant av intervjuene, utarbeidet vi en intervjuguide som vi brukte aktivt under samtlige intervjuer. Intervjuguiden ble laget for at vi som intervjuere skulle ha en god progresjon under intervjusituasjonen og for at vi skulle komme innom de aktuelle temaene/spørsmålene vi ønsket å få belyst opp mot problemstillingen. Denne ligger som eget vedlegg i denne avhandlingen, se kapittel 10.

Det ble gjennomført to prøveintervjuer før vi startet med selve intervjuene av topplederne i norsk politi. Hensikten med dette var for det første å teste ut intervjuguiden, dernest å spisse denne ytterligere opp mot avhandlingens problemstilling. Intervjuguiden ble til under en gruppeprosess hvor våre erfaringer og interesser ble knyttet opp mot forskning og teoretiske perspektiver. Vi forsøkte å være kritiske i det henseende å avveie temaenes/spørsmålenes relevans opp mot det vi ønsket i finne ut av. Spørsmålene rundt de enkelte tema ble av etiske hensyn utformet slik at respondentene selv kunne få velge om de ville åpne opp for mer følsomme svar eller om de ville la det være.

4.3 Utvalg

Vi gjennomførte et bevisst utvalg for de respektive innhentingsmetodene vi brukte i undersøkelsen. Utvalget som ble gjort, måtte være egnet for å være representativt opp mot den populasjonen vi ønsket å undersøke. Når det gjelder informanter til spørreundersøkelsen valgte vi ut samtlige forebyggende koordinatorene i alle politidistrikter. Det var både et målrettet og et fagorientert valg. Til dybdeintervjuene valgte vi ut halvparten av politimestrene i Norge, ut i fra kriteriene;

- i) *Informasjon*
- ii) *Bredde og variasjon.*

Begrunnelsen for dette var ønsket om å samle inn så mye informasjon fra den enkelte respondent som overhodet mulig, samt at vi hadde et bevisst forhold til hvem vi valgte ut og hvorfor. Dette blir ytterligere argumentert for under kapittel 4.3.2 – *respondenter til dybdeintervju*. Vi hadde en bevisst holdning til hvem vi ville snakke med og hva slags informasjon som vi ønsket sett opp mot problemstillingen. Utvalget til dokumentgranskingen ble foretatt på bakgrunn av hvilke styrende dokumenter som ville gi oss best informasjon om hva som var de bakenforliggende årsaker til at nærpolitireformen ble politisk vedtatt, samt

hva som kunne gi oss svar på reformens siktemål også med tanke på politiets fremtidige forebyggende arbeid.

4.3.1 Informanter til questback

For å skaffe oss et innblikk i hva politifolk som til daglig jobber innenfor forebyggende arbeid mener om hvordan nærpolitireformen kan eller vil påvirke det forebyggende politiarbeidet, valgte vi som tidligere nevnt å bruke en spørreundersøkelse i forkant av dybdeintervjuene. En questback ble derfor sendt ut til samtlige av de 27 koordinatorene for forebyggende arbeid i de gamle politidistriktene. Vi sendte således ut spørreundersøkelsen til hele populasjonen og ikke bare til et tilfeldig utvalg. På denne måten sikret vi oss mot store feilmarginer ved i motsatt fall kun å velge et representativt utvalg, samt at det ville gjøre generaliserbarheten av funnene atskillig enklere såfremt svarprosenten var stor nok – se mer om dette under kapittel 4.7 - *metodekritikk*. Måten vi løste dette på, underbygges av det Jacobsen (2005) sier om representative utvalg.

4.3.2 Respondenter til dybdeintervjuer

Som avhandlingens problemstilling indikerer, ønsker vi å undersøke politiets evne til forebygging sett i lys av nærpolitireformen – og i et *strategisk perspektiv*. Det var da naturlig for oss å rette søkelyset mot topplederne i norsk politi. Toppledelsen i norsk politi består blant annet av 12 politimestre, som hver styrer sitt politidistrikt og utgjør den nasjonale ledergruppa under politidirektøren.

Før vi påbegynte selve intervjuene av politimestrene, gjennomførte vi som tidligere beskrevet to prøveintervjuer. Prøveintervjukandidatene ble omhyggelig valgt med tanke på både ledererfaring og solid fagkompetanse innen politiets forebyggende arbeid. Både politidirektoratet og politihøgskolen var involvert for å kvalitetssikre dette arbeidet. De 12 politidistriktene er svært forskjellige, både hva gjelder geografi, demografi, befolkningstetthet og kriminalitetsbilde. For å dekke dette på en fornuftig og balansert måte, valgte vi derfor ut politimestre fra nord til sør, fra øst til vest i landet. Vi la også inn kriterier om at de måtte representere både bygd og by, små og store politidistrikt, samt at begge kjønn måtte være representert i undersøkelsen. Vi endte ut med å intervju halvparten av landets politimestre, det vil si seks stykker for å dekke utvalgsriteriene vi hadde satt. Hvor mange respondenter som skal intervjues er ikke eksakt, men ifølge Kvale og Brinkmann (2015) ligger normalt

antall respondenter på 15 pluss/minus 10. Vi diskuterte innledningsvis hvorvidt vi burde intervjuer alle 12 politimestre ut i fra samme begrunnelse vedrørende representativitet som under foregående kapittel, men med tanke på det enorme datamaterialet vi da ville sitte med ble dette forkastet tidlig i planleggingsfasen. En annen årsak var også tid og anledning til å reise land og strand rundt for å intervjuer alle sammen.

De seks politimestrene ble kontaktet per telefon og forespurt om deltakelse i studien. Samtlige var positive til å delta, og den unisone tilbakemeldingen var at de syntes problemstillingen vår traff meget godt i tiden norsk politi nå er inne i. De utvalgte respondentene fikk tilsendt en mail med introduksjon hvor det ble gjort rede for bakgrunn for studien, hva problemstillingen var, hvorledes studien ville forløpe og at respondentenes bidrag var av stor betydning for studien. I samme mail fikk de også tilsendt et samtykkeskjema, som de skrev under og overleverte under selve intervjuet.

4.3.3 Dokumentundersøkelser

Vi har lagt vekt på å granske de "riktige" dokumentene for lettere å kunne belyse problemstillingen. Når vi snakker om offentlige dokumenter i form av NOU'er og utredninger til Stortinget og departement, må vi anta at disse dokumentene er ganske objektive i sin fremstilling. Ved denne form for innsamling må vi imidlertid være oppmerksom på at hensikten med denne opprinnelige innsamlingen kan være en helt annen enn det vi ønsker å undersøke i vår avhandling, og at det således kan oppstå et misforhold mellom det vi ønsker å bruke den til kontra hva som var den opprinnelige intensjonen. Hva gjelder hvor stor troverdighet de enkelte dokumenter kan sies å inneha, kommer vi tilbake til dette under punkt 4.7. – *Metodekritikk dokumentundersøkelser*. Som meget essensielt for denne avhandlingens problemstilling, har vi valgt å undersøke følgende styrende politiske dokumenter nærmere:

- NOU 2012:14. (2012) *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- NOU 2013:9. (2013) *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer*. St. mld. nr. 22 (2000-2001), *Politireform 2000, Et tryggere samfunn*
- Prop. 61 LS (2014-2015) *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpelitireformen)*.
- Innst. 306 S (2014-2015) *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*.

- *Politidirektørens endelige tilrådning Justis- og beredskapsdepartementet til ny politistruktur.*

Samtlige av ovennevnte dokumenter anses som aktuelle, og er satt opp i en kjederekkefølge for å kunne forklare årsaken til hvorfor nærpolitireformen kom og hvordan norsk politi skal organisere seg for fremtiden og løse sitt oppdrag til det beste for samfunnet.

4.4 Gjennomføring av intervjuer

Ved gjennomføring av intervjuene, valgte vi å fordele disse mellom oss. Vi var henholdsvis en og to på hvert intervju, aldri alle tre sammen. Dette vil bli gjenstand for en problematisering under kapittel *Metodiske begrensninger* hvor dette vil bli drøftet ytterligere. Tre av intervjuene ble foretatt på respondentenes arbeidssted, hvor respondenten følte seg trygg i situasjonen. To av intervjuene ble gjennomført på møterom i Politidirektoratet, mens ett intervju ble gjennomført over telefon på respondentens arbeidssted. Vi vurderte også å velge andre politimestre som respondenter, men valgte å opprettholde utvalget vi hadde gjort grunnet variasjonen i geografi og demografi. Man skal være seg bevisst konteksten intervjuet finner sted da det kan ha mye å si og angivelig vil påvirke innholdet i intervjuet – også kalt *konteksteffekten* (Jacobsen, 2005).

Selve intervjuene ble åpnet med en kort introduksjon av den enkelte respondent, og respondenten fikk mulighet til å forklare helt fritt om problemstillingen. Intervjuguiden fungerte i all hovedsak som en sjekklister for intervjueren. Vi fulgte opp med spørsmål relatert til intervjuguiden i den grad respondentene ikke kom inn på forholdet selv.

Ifølge Jacobsen (2005) er intervjusituasjonen et samspill mellom respondent og intervjuer, hvor det i interaksjonen utveksles kunnskap. Under intervjuene hadde vi en unik mulighet for å få med oss kroppsspråket og hvorledes respondenten oppfører seg, og kunne lese mye ut av dette i tillegg til det som verbalt ble sagt. Det kunne imidlertid fort oppstå et asymmetrisk maktforhold i intervjusituasjonen, da politimestre er ledere med stor makt og sier ofte det de vil. Ved at vi som intervjuere jobber i samme etat og har erfaring både fra styring på direktoratsnivå og erfaring fra forebyggende politiarbeid, gjorde at vi hadde god kunnskap om emnet vi skulle snakke om, samtidig som vi behersket fagspråket. Vi hadde den nødvendige fagmessige respekten i intervjurelasjonen, noe som angivelig gjorde at politimestrene så på oss som interessante kommunikasjonspartnere. Vi tok opp alle intervjuene på bånd, noe respondentene på forhånd hadde blitt orientert om. Ingen av dem hadde noe imot dette. Som

strategiske ledere og offentlige personer er de vant til å være i offentlighetens lys og blir ofte intervjuet både på fjernsyn og i radio. Ved bruk av båndopptaker, var det også atskillig lettere for oss som intervjuere å følge med på den mellommenneskelige relasjonen under intervjusituasjonen og vi kunne lettere følge opp med relevante oppfølgingsspørsmål etter hvert som respondenten skred frem i intervjuet.

I etterkant av intervjuene transkriberte vi alle. Det vil si skrev de ut i sin helhet for at vi lettere skulle kunne få med oss alt, samt at det ble atskillig enklere å bearbeide materialet. Dette blir også sett på som et ideal ikke bare for forskeren i analysedelen, men også for at rådataene skal kunne være tilgjengelig for kontroll av andre som ønsker å ettergå de tolkningene vi kom til i løpet av undersøkelsen (Jacobsen, 2005, s. 189). Respondentene fikk ettersendt ferdig transkribert intervju for gjennomsyn og godkjenning, før vi påbegynte sammenstillingene og analyse/drøftingsarbeidet.

4.5 Metodiske begrensninger ved gjennomføringen

I dette kapitlet vil det redegjøres for de metodiske begrensninger og problematiseringer vi har stått ovenfor, det vil si om gjennomføringene har avvirket fra undersøkelsesopplegget, hva som har påvirket under de forskjellige metodene som er brukt, og fordeler og ulemper i de forskjellige gjennomføringene.

4.5.1 Problematisering av eget ståsted – makt og avhengighetsforhold

Vi ønsker å problematisere vårt eget ståsted i form av de lederposisjonene vi sitter i per i dag. To av oss er tilsatt i Politidirektoratet henholdsvis som leder i en fagseksjon og som fast stedfortreder i prosjektet som omhandler implementering av nye politidistrikt. De sitter i posisjoner i Politidirektoratet, som på den ene siden er overordnet styringsorgan for hele politietaten, og som på den andre siden skal besørge at nærpoltireformen samsvarer med Stortingets og Justis- og beredskapsdepartementets intensjoner for reformen. Med tanke på denne avhandlingens tematikk – som er et av de sentrale elementene i nærpoltireformen – kan vi bli mistenkeliggjort for å være et «talerør» for Politidirektoratet og at avhandlingens problemstilling kan sees på som en politisk bestilling. Man kan således knytte dette direkte opp mot makt, og at det er makt det faktisk handler om. Vi kan oppfattes å kunne stå i et avhengighetsforhold til den øverste ledelsen i Politidirektoratet, og at dette ikke er en «fri» studie som vi har forsket på, i motsetning til andre masterstudenter som ikke står i et slikt

motsetningsforhold. Dette er momenter som vi har vært bevisst på, slik at dette ikke skal kunne innvirke på drøftingsdelen, de funn som blir beskrevet eller de konklusjoner som blir trukket.

4.5.2 Metodiske begrensninger ved gjennomføringen av spørreundersøkelsen

Vi sendte ut spørreundersøkelsen per e-post til alle koordinatorene innen forebyggende arbeid i de gamle politidistriktene. I forkant av og under arbeid med selve spørreundersøkelsen, gikk dette arbeidet slik som det skulle i henhold til de retningslinjene som er gitt for denne type undersøkelser. Spørreundersøkelsen ble imidlertid sendt ut rett før sommerferien begynte, og vi fikk inn forholdsvis få svar med en svarprosent på 22,2. På ettersommeren sendte vi ut en påminnelse for å oppfordre flere til å svare på undersøkelsen, hvilket medførte at vi fikk inn ytterligere svar og høynet den totale svarprosenten til 59,26. Vi burde kanskje ha vært enda mer frampå for å få inn flere svar, da hele populasjonen bare var på 27 informanter. Jacobsen (2005) viser til at man som en hovedregel ikke kan påregne en svarprosent høyere enn maksimum 60-70 ved utsendelse av en spørreundersøkelse i form av e-post. Således kan vi forskningsmessig si oss fornøyd med svarprosenten i undersøkelsen.

4.5.3 Metodiske begrensninger ved gjennomføringen av dybdeintervjuer

Når det gjelder selve respondentene, enten det gjaldt under prøveintervjuene eller selve intervjuene av de seks politimestrene, hadde de det til felles at de var unisont opptatt av temaene og problemstillingen. Samtidig hadde de mye kunnskap om emnene. Dette synes å ha hatt en positiv effekt, i motsetning til om de kun hadde hatt liten eller begrenset kunnskap om emnene. I intervjusituasjonen måtte vi være oppmerksomme på at respondenten kanskje svarte slik som han eller hun trodde vi forventet eller ønsket det, og ikke slik respondenten i utgangspunktet tenkte om saken. Vi oppfattet imidlertid samtlige respondenter som ærlige under de respektive intervjuene, og hadde ikke noen følelse av at de svarte som de trodde vi ønsket at de skulle svare.

Når det kommer til for forståelsen til oss som intervjuere, kan dette ha påvirket intervjuene i forskjellig grad og fra det ene intervjuet til det andre. Bare ett av intervjuene ble foretatt av to intervjuere sammen, mens de resterende ble gjennomført med kun en intervjuer til stede. Dette kan ha hatt betydning både i forhold til konteksten intervjuet ble foretatt under og for de

oppfølgingsspørsmål som ble stilt under de respektive intervjuene. To av oss er utdannet jurister og har aldri drevet noe spesielt med fagområdet forebyggende politiarbeid, den tredje av oss er utdannet fra politihøgskolen og har mange års erfaring innen nevnte fagfelt. De to førstnevnte jobber i politidirektoratet, mens den tredje er driftsenhetsleder på en politistasjon i et politidistrikt. Dette kan ha påvirket intervjuene i den grad at vi har forskjellige ståsteder, forskjellig utgangspunkt og utdanning og varierende kunnskap om emnet. Disse momentene, forforståelse, kunnskap og erfaring vil mest sannsynlig – selv om vi hadde en utarbeidet intervjuguide å forholde oss til – ha virket inn på hvorledes intervjuet har forløpt og hvilke oppfølgingsspørsmål som ble stilt alt etter hvem av oss som foretok intervjuet. Vi ser svakheten ved dette, og at vi strengt tatt burde ha vært et «intervjuteam» bestående av oss alle tre på samtlige av intervjuene. På denne måten hadde vi forebygget mot å få forskjellige vinklinger og oppfølgingsspørsmål i intervjusituasjonene, og dermed også de variasjoner som fremkommer når vi skulle behandle og analysere datamaterialet. Det kan således også ha påvirket funnene våre i undersøkelsen til en viss grad.

Et av intervjuene ble som tidligere nevnt gjennomført over telefon og det er vanskelig å si noe om hva og i tilfelle hvor mye informasjon intervjueren ikke fikk hentet ut av respondenten sett opp mot om intervjuet hadde litt gjennomført ansikt til ansikt. Det var imidlertid det intervjuet som var av kortest varighet, noe som også kan danne grunnlag for refleksjon i så måte. Samtlige av intervjuene ble transkribert umiddelbart etter at intervjuene ble foretatt, og det var samme intervjuer som også transkriberte. På denne måten sikret vi oss at intervjuene ble transkribert mest mulig nøyaktig. Kvaliteten på lydopptakene var bra, og det var greit å høre gjennom hva respondentene svarte.

4.6 Bearbeiding og analyse av innsamlet datamateriale

Under dette punktet, redegjøres det for hvordan vi har gått frem for å strukturere og bearbeide det innsamlede datamateriale. Det var til dels mye informasjon som skulle settes i system, for deretter å drøfte de funnene som ble gjort opp mot teorien. Selve funnene fra undersøkelsen totalt sett, redegjøres nærmere for under kapittel 5.

4.6.1 Resultater fra spørreundersøkelse

Fordelen med bruk av questback i en spørreundersøkelse, er at svarene fremstilles på en oversiktlig måte og i tabells form. Spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen, relaterer

seg direkte til forskningsspørsmålene i avhandlingen. Det ble derfor en enkel jobb med systematiseringen av dette materialet, og de respektive tabellene ble brukt direkte under drøftingen av det enkelte forskningsspørsmål.

4.6.2 Datamateriale fra dybdeintervjuene

Etter å ha gjennomført samtlige intervjuer, påbegynte vi arbeidet med å strukturere dette. Alle intervjuene ble som tidligere nevnt transkribert i sin helhet. Dette fordi vi skulle få med oss alle detaljene og for å lettere få oversikt over det innhentede materialet. For å få en god oversikt satte vi all innhentet informasjon inn i en tabell. I tabellen førte vi opp de respektive forskningsspørsmålene og hva den enkelte respondent svarte på dette. Til slutt sammenliknet vi funnene opp mot hverandre, både for å finne likhetstrekk respondentene imellom men like interessant var det å undersøke hvorvidt det forelå ulikheter i datamaterialet. Vi foretok et utdrag av de mest interessante funnene sett opp mot hva vi ønsket å få undersøkt nærmere og drøftet disse under de respektive forskningsspørsmålene.

4.6.3 Undersøkelse av styrende dokumenter

Når det gjelder utvalget som ble gjort av styrende politiske dokumenter, ble ikke disse satt i noe spesielt system slik som med spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene. Vi innhentet de rapportene vi mente vi trengte, og leste gjennom det innsamlede materialet. Det som var mest interessant sett opp mot forskningsspørsmålene, tok vi utdrag fra og drøftet så opp mot relevant teori. For oss var dette den mest effektive og hensiktsmessige måten å bearbeide dette materialet på, istedenfor å bruke mye ressurser og tid til å sette det inn i tabells form.

4.7 Metodekritikk

Da vi påbegynte arbeidet med denne avhandlingen og fant frem til vår problemstilling, var det to spørsmål vi måtte stille oss sett i lys av begrepene gyldighet og pålitelighet. Det ene spørsmålet var "om det valgte undersøkelsesopplegget er egnet for å belyse problemstillingen vi ønsker å undersøke?" Det andre spørsmålet var, "kan undersøkelsesopplegget vi har valgt, påvirke de resultatene vi vil komme fram til?" (Jacobsen, 2005, s. 87).

Før vi begir oss inn på selve metodekritikken av undersøkelsesoppleggene er det naturlig og hensiktsmessig å definere begrepene validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet).

Validitet referer seg til hvor gyldig datamaterialet er for belysning av avhandlingens problemstilling. Validiteten beskriver hvorledes vår hensikt med metode og datainnsamling, stemmer overens med det faktiske datamaterialet som er innhentet. Vi kan si at jo bedre de innhentede dataene samsvarer med forskeren sine intensjoner, desto høyere er validiteten (Grønmo, 2004, s. 221).

Reliabilitet på sin side refererer seg derimot til hvor pålitelig datamaterialet er og om vi kan stole på det innsamlede datamateriale. "Reliabilitet kommer til uttrykk ved at vi får identiske data dersom vi bruker det samme undersøkelsesopplegget ved ulike innsamlinger av data om de samme fenomenene" (Grønmo, 2004, s. 220). Jo større samsvaret er mellom datasettene fra de forskjellige datainnhentingene, desto høyere er reliabiliteten.

4.7.1 Reliabilitet

Reliabilitetsvurderingen vil ved kvantitative studier, i motsetning til kvalitative studier, som i vår spørreundersøkelse og spørreskjema i form av questbacken, i stor grad relatere seg hvorledes måleinstrumentet fungerer. Questbacken ble testet ut på forhånd, og vi oppdaget raskt at vi hadde gjort noen nybegynnerfeil i oppsettet som ga seg utslag i flere svar per spørsmål. Ved å etterkontrollere questbacken flere ganger, fikk vi kvalitetssikret den før vi sendte den ut til informantene. Når det gjelder reliabiliteten ved dybdeintervjuene er det vanskelig ut i fra samfunnsvitenskapelige metoder å teste ut denne ved bruk av standardiserte metoder slik som ved kvantitative studier. Det kan hevdes at begrepet reliabilitet ikke er relevant å snakke om for kvalitetsvurderinger av kvalitative data. Man snakker heller om troverdighet til dataene. Uavhengig av om man kaller det reliabilitet eller troverdighet, hevder Grønmo (2004) at det må vektlegges om funnene som presenteres i studien er basert på data om faktiske forhold. Videre må rammen rundt undersøkelsesopplegget vektlegges. Det skal ikke legges vekt på forskerens eget skjønn eller andre utenforliggende omstendigheter.

Et av dybdeintervjuene ble foretatt over telefon. De resterende ble gjennomført ved personlig oppmøte. Ved telefonintervjuer er det vanskeligere å få til en god interaksjon mellom respondent og intervjuer enn om man møter hverandre personlig, noe som kan påvirke resultatene fra undersøkelsen. Generelt kan det sies at personlige intervjuer har en større validitet og reliabilitet enn intervjuer gjennomført over telefon (Jacobsen, 2005, s. 144). I forhold til dokumentanalyser eller sekundærdata som Jacobsen (2005) omtaler det som, har ikke forskeren den samme kontrollen over reliabiliteten som ved innhenting av primærdata i

form av et personlig intervju. I vår avhandling har vi valgt å gå dypere inn i publikasjoner, utredninger for Stortinget og departement. Vi har her benyttet oss av *offentlige kilder* eller som også kalles for *institusjonelle kilder*. De som har forfattet disse offentlige dokumentene har som regel blitt sammensatt i offentlige utvalg for å utrede et bestemt tema. De har sjelden noen egeninteresse i selve innholdet i publikasjonen. Påliteligheten eller reliabiliteten til disse dokumentene, må derfor kunne sies å være høy. Vi må imidlertid ha i bakhodet at et medlem i en slik sammensatt offentlig utredningsgruppe *kan* ha særinteresse i saken, og at de forsøker å vri publikasjonen slik at den kan påvirke den politiske dagsorden.

4.7.2 Validitet

Generelt kan man si at når det gjelder validiteten vurderes den som mer komplisert enn reliabilitetsvurderinger, da de er mer komplekse og mindre presise. Tilliten til det innsamlede materialet styrkes av jo høyere kompetanse forskeren besitter, og validiteten knyttes således direkte opp mot forskerens kompetanse. Både svarene fra spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene indikerer at det vi ønsket å finne ut mer om, samsvarer godt med vår intensjon for avhandlingen. Metodene som er brukt har resultert i et datamateriale som er relevant for både forskningsspørsmålene og problemstillingen (Grønmo, 2004, s. 221). Ved at vi har benyttet metodetriangulering, vil kombinasjonen av de ulike kvalitative metodene i stor grad kunne styrke validiteten. I tillegg har vi benyttet oss av lydbåndopptaker under alle intervjuene, samt transkribert alle intervjuene fortløpende. Dette vil også være med på å øke metodens validitet. Kritikkk mot vår gjennomføring vil kunne rettes i forbindelse med at vi kun var en eller to intervjuere tilstede ved gjennomføring av intervjuene. Dette innebærer at det er en fare for at vi fortolker situasjonen forskjellig, og at dette i sin tur kan få konsekvenser for hvilke oppfølgingsspørsmål som blir stilt. Gyldigheten eller validiteten vil likevel etter vår oppfatning totalt sett kunne oppfattes som høy.

4.7.3 Generalisering

Spørsmålet om funnene i avhandlingen kan generaliseres avhenger av hvor mange enheter vi har forsket på. "Jo større utvalget blir, desto mindre blir feilmarginen" (Jacobsen, 2005, s. 289). Motsatt vil generaliserbarheten bli mindre dersom man velger å forske på et mindre antall enheter. Jacobsen (2005) hevder videre at selv om størrelsen på utvalget doubles, halveres allikevel ikke feilmarginen. Denne sammenhengen er imidlertid ikke absolutt.

Spørreundersøkelsen er sendt til hele populasjonen, og ikke bare et representativt utvalg. Svarprosenten utgjør om lag 60 prosent, noe som må anses som veldig bra. Ut fra dette kan vi med stor grad av sikkerhet generalisere funnene i denne kvantitative undersøkelsen (Jacobsen, 2005, s. 262). I den kvalitative undersøkelsen besto utvalget av seks respondenter, tilsvarende 50 prosent av hele populasjonen. Flere av respondentene i den kvalitative undersøkelsen har sammenfallende tanker eller synspunkter. I noen tilfeller gir alle respondentene uttrykk for den samme oppfatningen. I disse tilfellene kan vi argumentere sterkt for at disse funnene kan generaliseres. Sagt på en annen måte kan funnene sannsynliggjøres, ikke bevises. Da utvalget vårt bare har vært på 50 prosent kan vi heller ikke være sikker på at vårt utvalg er representativt, (Jacobsen 2005, s. 223). Det vil også her være relevant å trekke inn hvilken bakgrunn den enkelte av oss har, samt bakgrunnen til de personer vi har brukt som respondenter. Nærpolitireformen er en politisk bestilling, og Politidirektoratet er av Justis- og beredskapsdepartementet gitt i oppgave å gjennomføre den. Det er også grunn til å være oppmerksom på at to av oss er ansatt i Politidirektoratet, mens politimestrene som respondenter er underordnet samme direktorat og sitter i politidirektørens ledergruppe. Det kan da være en fare for at respondentene opplever å bli stilt i et kritisk lys når funnene fra avhandlingen legges frem og mulige konklusjoner trekkes. Med hensyn til at to av oss er ansatt i Politidirektoratet kan det også stilles spørsmål om vi som "forskningsgruppe" har vår lojalitet rettet mot Politidirektoratet og de beslutninger som tas for å gjennomføre nærpolitireformen. Vi har reflektert over disse spørsmålene, og er oss bevisst dette på vegen videre.

4.8 Etiske vurderinger

Hvilke etiske utfordringer har vi stått ovenfor og hvilke etiske vurderinger har vi gjort i forbindelse med undersøkelsen? Flere av respondentene gav opplysninger som kunne bidra til at både de selv og tredjepersoner ble identifisert, noe som førte til at anonymitet og konfidensialitet ble vanskelig å imøtekomme. Dette var en utfordring både under intervjusituasjonene og transkriberingene, samt i drøfting og analysearbeidet. Respondentene gav uttrykk for at dette ikke utgjorde noe problem, men vi har likevel lagt vekt på å anonymisere tredjepersoner. De fleste, for ikke å si alle politimestrene, omtalte seg og sitt distrikt på en så konkret måte at det ble krevende å ivareta hensynet til full anonymitet. Respondentene er vant til å stå frem i offentligheten, og flere uttalte at de måtte tåle å stå i også dette. Når det gjelder selve transkripsjonen av intervjuene, kan det i noen tilfeller tas opp

følsomme emner hvor det er viktig å beskytte konfidensialiteten til både respondent og til den som blir omtalt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 213).

Det er også et poeng at en transkribering er en direkte avskrift av intervjusituasjonen, noe som gjør at respondenten kan fremstå som noe "klønete" i sine formuleringer, og som eksempelvis ved sitater kan medføre en uetisk stigmatisering av vedkommende eller av bestemte personer eller grupper. Ved direkte sitater fra intervjuene under drøftingskapitlet, er navn og andre identifiserbare opplysninger opp mot tredjeperson anonymisert.

I forbindelse med behandlingen og bearbeidelsen av rådataene, samt med arbeidet i drøftelsen var det viktig å ha med seg hvilket ståsted den enkelte av oss har og hvilke verdier som blir førende i arbeidet. Det vises til kapittel 4.5.1 "*Problematisering rundt eget ståsted*". Med hensyn til at to av "forskningsgruppen" er ansatt i Politidirektoratet har vi en klar intensjon om at våre ansettelsesforhold ikke skal påvirke forskningen i avhandlingen. Det samme gjelder for den av oss som er ansatt i den ytre etat, og kjenner utfordringene rundt det forebyggende arbeidet på kroppen i det daglige. Vi tilstreber å være bevisst på å ikke sirkle drøftingen og konklusjonene inn mot egen forståelse av hvordan forebygging egentlig bør drives, men bruke datamaterialet som er innhentet på en objektiv og forskningsbasert nøytral måte.

4.8.1 Søknad og godkjennelse til SND

Prosjektet ble ved oppstart meldt til Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) som vurderte prosjektet og fant at behandlingen av personopplysninger var meldepliktig i henhold til personopplysningslovens § 31. Prosjektet ble godkjent, men personvernombudet påpekte blant annet at informasjonsskrivene til både dybdeintervjuene og spørreundersøkelsen var noe mangelfullt utformet. De ønsket tilføyet at de som skulle delta i prosjektet måtte orienteres om at det var frivillig, at man kunne trekke seg når som helst og at alle data da ville bli slettet. I tillegg måtte vi ha med kontaktopplysninger på studentveileder, samt forventet prosjektslutt.

Vi mener at første del vedrørende frivillighet var med i informasjonsskrivet ved innsendelse til NSD, samt navn på veileder ved Høgskolen i Hedmark. Endringene synes så minimale at vi ikke anså det som essensielt å ettersende det siste om presisering i spørreundersøkelsen vedrørende prosjektslutt og anonymisering.

Når det gjelder rekruttering av informanter, ville NSD minne om det etiske vedrørende rekruttering gjennom eget nettverk og at man da kan stå i et avhengighetsforhold mellom informant og den som rekrutterer. Vi var bevisste på dette under utvelgelsen, men ingen av oss oppfattet dette som noen stor utfordring. Ved prosjektslutt vil innsamlede opplysninger anonymiseres, og personopplysninger samt lydopptak vil bli slettet.

4.9 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet redegjort for hvordan vi har gått frem og hvilke forskningsmetoder vi har brukt for å innhente, bearbeide og drøfte empirien. Hensikten har vært å belyse denne avhandlingens problemstilling på en best mulig måte. Vi sendte først ut en spørreundersøkelse til fagkoordinatorene innen forebyggende politiarbeid, og brukte i etterkant semistrukturerte intervjuer for å gå i mer i dybden på en del av de dataene vi innhentet fra den kvantitative undersøkelsen. Metoden ble forsterket ved at vi i tillegg gjennomførte en dokumentundersøkelse. Dette kalles metodetriangulering. I forbindelse med den kvalitative intervjuundersøkelsen utarbeidet vi en intervjuguide som skulle lede oss gjennom intervjuene. Det ble først gjennomført prøveintervjuer med to fagpersoner i den hensikt både å teste ut intervjuguiden, samt for å spisse denne enda mer inn mot problemstillingen. Selve gjennomføringen av de forskjellige metodene er gjennomgått, vi har vært innom de metodiske begrensninger og hvorledes vi har bearbeidet datamaterialet. Metodekritikken retter seg mot på den ene siden validitet som sier noe om gyldigheten av datamaterialet for å belyse avhandlingens problemstilling. På den andre siden har vi drøftet reliabilitet som sier noe om hvor pålitelig datamaterialet er og om vi kan stole på de innhentede dataene. Vi har reflektert over muligheten for å generalisere funnene våre, og generaliserbarheten varierer noe fra den kvantitative til den kvalitative undersøkelsen. Avslutningsvis har vi vært innom hvilke etiske vurderinger som er gjort under undersøkelsen. I et eget underkapittel har vi knyttet noen kommentarer til vår søknad og svar fra NSD.

Vi vil i det etterfølgende nå gå inn på hvilke konkrete funn som er gjort under innsamlingen i de forskjellige undersøkelsene. Funnene vil bli presentert og kategorisert i temaer hvor både dokumentundersøkelsen, funn fra spørreundersøkelsen og funn fra dybdeintervjuene vil fremstilles tematisk.

5 Presentasjon av funn

I dette kapitlet vil vi sammenstille funnene fra spørreundersøkelsen, dybdeintervjuene og dokumentundersøkelsen tematisk. Vi har valgt ut overordnede tema basert på vår tolkning av funnene i datamaterialet. I drøftelsen i kapittel 10 vil relevante funn drøftes opp mot forskningsspørsmålene og teorigrunnlaget.

5.1 *Politiets forebyggende arbeid*

Kriminalitetsforebygging skal ifølge Ot. Prp. 61 LS og Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017, være politiets hovedstrategi. Det fremkommer imidlertid lite fra dokumentene om hva som skal være det konkrete innholdet i denne forebyggende strategien og konkret hva som anses som forebyggende arbeid av det politiet utfører. Spørreundersøkelsen tar ikke opp dette temaet fordi det ikke er et av våre forskningsspørsmål, men gjennom intervjuene dukker denne problemstillingen opp.

Flere av respondentene i intervjuene fremhever betydningen av hvordan begrepet forebyggende politiarbeid skal forstås. De snakker da om sin forståelse og kjennskap til dette arbeidet i politiet og ikke til den formelle definisjonen av begrepet som omtalt i kapittel 6.4. Det er flere som skiller mellom **den tradisjonelle forståelsen** av forebyggende politiarbeid og et mer moderne begrep som tilsynelatende er et mer omfattende begrep. For den tradisjonelle forståelsen vises det til det arbeidet som ble gjort opp mot barnehager og skoler på 80-90 tallet, trafikkteneste og holdningsskapende arbeid mot ungdomsmiljøer ref. *‘veldig mange som jobber i politiet i dag forbinder forebygging med den bamsen, barnehage og skolebesøk’*.

Det som nevnes som forebyggende politiarbeid i en videre betydning enn den tradisjonelle, er samarbeidsarenaene med kommuner og andre aktører som Samordning av lokale, kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og politiråd. I tillegg er det mange som er opptatt av radikaliseringskontakt og SARA-koordinator som en del av det mer moderne forebyggendebegrepet. Det er også noen som viser til at det innenfor de grovere kriminalitetsområdene som vold i nære relasjoner og organisert kriminalitet, gjøres et viktig forebyggende arbeid som ikke er like synlig som det tradisjonelle. En av respondentene viser til at begrepet forebygging må defineres til å omfatte tilstedeværelse, vakt og beredskap, etterforskning og forvaltning. I forvaltningen vil dette omfatte for eksempel inndragning av

fører kort og våpentillatelser og gjennomføring av utlendingskontroll. Noen av respondentene er opptatt av det reaktive sporet og at straffereaksjonen har sterk forebyggende effekt.

Funnene knyttet til dette temaet vil hovedsakelig drøftes i kapittel 6.2 under forskningsspørsmål 1 og kapittel 6.6.1.

5.2 Styring og ledelse

Et av hovedformålene bak nærpolitireformen er å styrke både det forebyggende arbeidet og den politioperative beredskapen. I tillegg skal politiet som ledd i reformen også styrke måloppnåelsen og kapasiteter på en rekke andre områder, for eksempel innenfor etterforskning og etterretning (Prp. 61 LS, 2014-2015, s. 26).

De fleste respondentene er i intervjuene tydelige på at det er en **spenning mellom målene** som er satt for reformen, og at dette gjør seg utslag i utfordringer knyttet til prioritering. Dette forsterkes gjennom en utfordrende ressursituasjon som flere i undersøkelsen viser til og særlig spenningsfeltet mellom forebyggende politiarbeid og beredskap.

Det er et funn at den utfordringen som her skisseres, av flertallet foreslås løst gjennom at **patruljene** skal ha ansvar for både beredskap og det forebyggende politiarbeidet. En av respondentene er imidlertid tydelig på at patruljene ikke skal drive forebyggende politiarbeid og viser da til at dette er et eget fagområde som krever særskilt kompetanse og motivasjon. Respondenten hevder at det forebyggende arbeidet må gjøres av de som kan det, og er således den eneste av respondentene som ikke har tro på at denne oppgaven kan løses av patruljen. Respondentenes syn på dette er nært knyttet til spørsmålet om hvordan en forstår begrepet forebyggende politiarbeid, og hvilke oppgaver en anser for å være innenfor dette feltet.

Hvis en går videre på funnet fra flertallet om at denne spenningen mellom beredskap og forebyggende kan løses gjennom at patruljen skal benyttes til begge deler, så hevdes det fra flere av respondentene at dette vil fordre en **aktiv styring og ledelse**.

Flere av respondentene viser til kulturen på operasjonssentralen som en av utfordringene knyttet til å bruke patruljene til forebyggende politiarbeid. Den kulturen som det her vises til er da i hvilken grad operasjonssentralen vil styre patruljene til å jobbe forebyggende i stedet for å respondere på hendelser.

Prosjekt **Politiarbeid på stedet** og **funksjonen felles straffesaksinntak** nevnes av noen respondenter som en faktor som vil virke inn på operasjonssentralens måte å styre patruljene på. Den knyttes imidlertid i liten grad opp mot politiets forebyggende arbeid. Dette kan tolkes dit at de i liten grad setter dette i forbindelse med operasjonssentralens rolle eller det forebyggende arbeidet. I rammer og retningslinjer er imidlertid disse to arbeidsprosessene fremhevet som nye og forbedrede arbeidsmetoder som involverer operasjonssentralens styring av patruljene i stor grad. I spørreundersøkelsen er det et tydelig flertall som mener at de nye operasjonssentralene *ikke* vil styrke politiets forebyggende arbeid.

Funnene knyttet til dette temaet vil hovedsakelig drøftes i kapittel 6.2 og 6.3 under forskningsspørsmål 1 og 2.

5.3 *Utvikling av faget*

Respondentene i intervjuene fremhever viktigheten av et **sterkt fagmiljø** hvor det er muligheter for å utvikle en karriere og faget. De fleste er opptatt av at det skal være en liten organisatorisk enhet sentralt og at tyngden i innsatsen skal gjøres lokalt. Det er avgjørende at en jobber på individnivå og ikke mot en gruppe, det er enkeltindividen som det må forebygges mot direkte. Utviklingen av et fagmiljø vil også underbygge profesjonaliseringen av fagforvaltningen, og det vil være lettere å beholde kompetansen. Det er viktig å ha fokus på dette under opplæring og ved nyttilsetting.

Det vises til at det allerede foregår mange aktiviteter innenfor forebygging, men at det mangler et **koordinerende ledd** som ser dette i sammenheng. Der ser en for seg at den forebyggende enheten på nivå to vil få en sentral plass. Det vektlegges at ved å løfte faget organisatorisk til nivå to og direkte inn i politimesterens ledergruppe, så vil en oppnå et større fokus på det forebyggende arbeidet på strategisk nivå i distriktet. Og det vurderes som en forutsetning for at forebygging skal bli politiets hovedstrategi.

Et annet foreslått tiltak for å styrke det forebyggende arbeidet gjennom reformen er at politiet skal være tilgjengelig **på nett** og drive forebyggende politiarbeid på den arenaen. Det argumenteres med at ungdom bruker denne arenaen og at det er et naturlig sted for politiet å ha kontakt med ungdom.

Det er også fremhevet at forebygging må gjøres der en **kjenner forholdene lokalt**, det kan ikke være kompetente folk som reiser rundt og driver forebygging. Dette henger også sammen med funnet om nødvendigheten av nærhet og åpenhet for å kunne bygge tillit, og at forebygging må gjøres på individnivå og ikke mot grupper. Det er enkeltpersonene i en gruppe som må lukes ut og iverksettes forebyggende tiltak mot, og da blir kjennskapen til de lokale utfordringene avgjørende. Dilemmaet ligger i at sammenslåing av kontorer kan skape større avstand mellom politiet og det lokalsamfunnet hvor polititjenesten skal utøves, samtidig som en er avhengig av nærhet og kunnskap for å kunne forebygge. En av respondentene fremhever dilemmaet, men viser samtidig til at det på mange av de minste stedene heller ikke i dag utøves betydelig forebyggende aktivitet. Det spilles inn som et synspunkt at det er en grense for hvor stor avstand en kan ha før muligheten for å jobbe forebyggende blir for dårlig, samtidig anses løsningen i å ligge i at styrkingen av ett kontor kan skape økte muligheter i et større geografisk område.

Funnene knyttet til dette temaet vil hovedsakelig drøftes under kapittel 6.4 og 6.5 forskningsspørsmål 3 og 4.

5.4 Flere problemeiere

Gjensidig forpliktene avtaler er av flere fremhevet som et tiltak som gjennom nærpolitireformen vil kunne styrke politiets og andre problemeieres forebyggende arbeid. Det vil da stå sentralt å utveksle informasjon og forventninger mellom politiet og kommuner eller andre samarbeidende etater. Det vises da både til politikontaktens evne til å forplikte på vegne av politiet, og på den andre siden at politiet kan stille krav til andre problemeiere.

En av respondentene viser til at det er særlig viktig at politiet er talsmenn for **andres ansvar** i det forebyggende arbeidet. Det er ikke tilstrekkelig å straffeforfølge all kriminalitet, og i det som kan gjøres i forkant av de kriminelle handlingene er det ofte andre faktorer som har større betydning enn politiets innsats. Bosettingspolitikk nevnes som et aktuelt tema i den forbindelse, sammen med andre utfordringer knyttet til innvandring og manglende integrering. Dette vil gjøre seg gjeldende både på lokalt nivå i kommunene og på sentralt politisk nivå.

Det fremheves av de fleste respondentene at de ser for seg at den nyopprettede rollen **‘politikontakt’** vil få en sentral plass i det fremtidige forebyggende arbeidet. Mange av

kommunene i dag har ikke en egen kontaktperson i politiet, så på disse stedene er det en vurdering at politikontakten vil representere en forsterkning av polititjenesten. For flere av de andre respondentene er politikontakten vurdert som en erstatning for den lokale lensmannen som ikke lenger vil være i kommunen. Det avgjørende for at ordningen med politikontakt skal fungere etter intensjonen, er at vedkommende gis tilstrekkelig fullmakt til å kunne inngå bindende avtaler på vegne av politiet. Mellom ledelsen i kommunen og lensmenn er det i dag høy grad av tillit, slik at dette kan en bygge videre på hvis en er bevisst i valget av person for denne rollen.

Funnene knyttet til dette temaet vil hovedsakelig drøftes i kapittel 6.4 og 6.5 under forskningsspørsmål 3 og 4.

5.5 Måling av kriminalitetsforebygging

Det fremkommer fra flere av respondentene at de forventer å bli målt på dette området i fremtiden fordi det fremheves som et satsningsområde i nærpoltireformen. Målstyringen i politietaten fremheves imidlertid av flere som en utfordring knyttet til det forebyggende politiarbeidet på grunn av de særegenhetene som preger faget.

Effektmålingen er omtrent like utfordrende for det meste av politiets tjenesteproduksjon. En av konsekvensene er at en i politiet i liten grad måler effekt av de tjenestene som utføres og heller ikke av det forebyggende arbeidet. For det forebyggende politiarbeidet er det imidlertid ytterligere en utfordring fordi det heller ikke finnes et målbart produkt. Her stiller det seg litt annerledes enn for mange andre av politiets oppgaver, nettopp fordi hvis en lykkes med det forebyggendearbeidet vil det ikke være noe resultat å måle.

5.6 Kultur

Hovedsakelig gjennom dybdeintervjuene, men muligens også gjennom spørreundersøkelsen kan vi se trekk av organisasjonskulturen i politiet. Innføring av forebyggende politiarbeid som primærstrategi er en av de store endringene som ønskes innført gjennom nærpoltireformen, det er en målsetning å snu politiets arbeid fra et reaktivt til et proaktivt spor. Innføringen av denne hovedstrategien er politisk besluttet i Ot. Prp. 61 LS og skal innføres fra Politidirektoratet som en del av reformen. Hovedstrategien kommuniseres ut

gjennom Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017 disponeringsskrivet fra Politidirektoratet til politidistriktene.

Innholdet i utsagnene sier noe om hvilke **kulturutfordringer** respondentene selv ser i sin organisasjon. De er for eksempel knyttet til holdninger på operasjonssentralen hvor innkommende anrop fra publikum ofte prioriteres høyere enn planlagte oppdrag, og utfordringer knyttet til å få mannskapene på patruljene som tidligere bare har vært operative til å ville jobbe forebyggende i framtiden.

I tillegg til disse kan en også se at respondentene selv bærer på holdninger som er et utslag av kultur og det kommer utsagn som sier noe om denne kulturen. Det vil ikke nødvendigvis være den samme kulturen siden respondentene representerer forskjellige politidistrikt, har forskjellig alder og bakgrunn, men noen trekk vil nok også være like. For eksempel fremstår det hos en del at det forebyggende politiarbeidet heller ikke hos de strategiske lederne er høyt prioritert.

I spørreundersøkelsen er det særlig i spørsmålet om de nye operasjonssentralene vil styrke det forebyggende arbeidet, at en kan se et utslag av kultur. Besvarelsene er negative til at disse vil styrke det forebyggende arbeidet og grunnen til dette kan være at fagfolk innen forebygging har et inntrykk av at de vil bli møtt med kulturelle utfordringer på operasjonssentralen.

5.7 Oppsummering

Flere av funnene henger nøye sammen og kan være utslag som flere ting. For eksempel vil forståelsen av et begrep som forebygging både være et utslag av en kultur som vedkommende tilhører og en manglende innsikt i innholdet. I drøftingskapittelet vil vi først ta for oss hvert forskningsspørsmål og drøfte dette opp mot funn i dokumenter, intervjuer og spørreundersøkelsen. Deretter vil vi ta for oss noen funn som ikke blir tilstrekkelig belyst gjennom drøftelsen av forskningsspørsmålene, og drøfte de for seg. De funnene vi ønsker å drøfte i tillegg til forskningsspørsmålene er også de som vi tror vil ha avgjørende betydning for å lykkes med å styrke det forebyggende arbeidet gjennom nærpolitireformen. De er forståelsen av begrepet forebyggende politiarbeid, måling av forebygging og kulturelle utfordringer.

6 Drøfting av data

6.1 Innledning

Vi vil drøfte forskningsspørsmålene opp mot funnene fra intervjuene. Dette vil bli ytterligere underbygget ved hjelp av teori fra den konseptuelle foretaksmodellen som vil danne den teoretiske rammen, og støttes opp under teori fra offentlige reformer og strategisk ledelse.

6.2 *Forskningsspørsmål 1 – Kan både den politioperative beredskapen og politiets forebyggende arbeid ivaretas eller styrkes gjennom nærpolitireformen?*

I Prp. 61 LS s. 25 fremheves det at et hovedformål med reformen er å sikre et tilgjengelig, pålitelig og beredt politi. Politiet skal være der det trengs når det trengs, både på telefon, ute i felten og til stede der hvor hensynet til trygghet og kriminalitetsbekjempelse gjør tilstedeværelsen nødvendig. Det vises også til at et av inntrykkene etter terrorhandlingene i 2011 var at politiet ikke var beredt. Det fremheves i proposisjonen at å sikre et tilgjengelig, pålitelig og beredt politi er en viktig begrunnelse for behov for endringer i politiet. Videre fremheves det at tilgjengelighet og beredskap er helt grunnleggende for at politiet skal ha tillit i befolkningen, og at beredskapen må være god over hele landet. Dette innebærer at det må være tilgjengelige innsatsressurser. Dette omfatter tjenestepersoner i politidistriktenes utrykningsenheter (innsatspersonell kategori 3) og øvrige tjenestepersoner med våpengodkjenning (innsatspersonell kategori 4).

I tillegg er kravene til tilgjengelighet og beredskap videre utdypet, blant annet med at det stilles krav til at publikum skal oppleve rask respons ved ekstraordinære hendelser og kriser, og i andre tilfeller der det er behov for innsats fra politiet. Kravene til responstid er også fastsatt slik at politiet i byer og tettsteder over 20 000 innbyggere skal respondere innen 10 minutter i halvpартene av hendelsene, og inntil 15 minutter for 80 prosent av alle tilfeller. Det er fastsatt noe lengre responstid i de geografiske områdene som har under 20 000 innbyggere (Prp. 61 LS, s. 26).

På bakgrunn av de sentrale dokumentene fremkommer det dermed at det foreligger en politisk forventning om at både beredskapen og det forebyggende arbeidet skal styrkes gjennom

nærpolitireformen, og i drøftelsen under vil vi se nærmere på hvordan respondentene ser for seg å håndtere denne spenningen i målene.

Landets politimestre er gitt et delegert ansvar, og de handler på basis av den tillit som er gitt til den enkelte (Christensen et al., 2010, s. 134). Politimestrene vil således være forpliktet til å følge opp de kravene som er beskrevet i de styrende dokumentene, for eksempel at kravene til responstid skal oppfylles. Det er også påregnelig at den enkelte politimester må rapportere på måloppnåelsen. En politimester vil i praksis ikke kunne velge å ikke følge opp kravene. Disse kravene vil være beskrevet i disponeringsskrivet til politidistriktet. Dersom kravene likevel ikke skulle bli fulgt opp er det påregnelig at en slik atferd vil bli møtt med en rekke ulike sanksjoner.

I koalisjonssystemet finner vi grunnlaget for sentrale mål, men dette er også et konflikt- og harmonifelt. I koalisjonssystemet utøves makt og det dannes allianser. Samtidig må organisasjonen konstant forholde seg til politiske prosesser. Koalisjonssystemet representerer derfor koblingen mellom politidistriktet og politidistriktets omgivelser. Omgivelsene omfatter blant annet Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet. Videre vil det omfatte kommunene, fylkeskommuner og fylkesmenn i politidistriktet. Forholdet mellom et politidistrikt og dens interesser vil være styrt av formelle eller uformelle kontrakter, for eksempel en avtale mellom Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og politidistriktet om at sistnevnte skal oppfylle en bestemt målsetning innenfor forebygging eller beredskapsfeltet. Politidirektoratet vil på sin side kunne avtale en motytelse, for eksempel gjennom den årlige tildelingen av midler og ressurser. Media vil også kunne ha en rolle, blant annet gjennom at media setter søkelyset mot bestemte temaer eller problemstillinger. Respondent 1 har uttalt:

I forhold til nærpolitireformen, så er det jo en av bestillingene til arbeidsgruppen, både lokal struktur og forebygging at det produktet man leverer, både i forhold til beredskap og forebygging skal være minst like bra eller bedre.

Denne respondenten peker her på at kontrakten mellom organisasjonen og koalisjonsinteressene er oppfattet. Kontrakten eller bestillingen fra koalisjonen innebærer at politidistriktene i forbindelse med gjennomføring av nærpolitireformen skal etablere en lokal struktur, samt sikre at politiets fremtidige arbeid med beredskap og forebygging skal være like bra eller bedre. Respondenten har videre uttalt:

Jeg tenker at dette skal vi få til, selv om at det klart blir fokus på responstid, det blir fokus på at det er synlig patruljer. Men jeg tenker at det ikke er noen motsetning. Så kan du også tenke at du på en måte i større grad har forebyggende patruljer som kjører rundt – de er rullende uniformert, men de har egentlig et mer forebyggende perspektiv. De skal besøke noen konkrete ungdomsklubber, skoler, altså de er ute på en måte aktivt jobber, samtidig som de bidrar med vakt- og beredskap. Da må man tenke en sånn kombinasjon her. At de har primæroppgaven forebygging.

Gjennom svaret gis det her fra et flertall av respondentene, uttrykk for helt klare forventninger om at det vil være mulig å ivareta både kriminalitetsforebygging og beredskap gjennom politipatruljen. I en krevende ressursituasjon kan det stilles spørsmål med hva dette er et uttrykk for, og hvorfor ikke respondentene opplever dette mer utfordrende. Det kan være et uttrykk for en kultur blant de strategiske lederne for at en i stor grad aksepterer premissene og ser etter løsninger. Er det en kultur i politiledelsen for å forholde seg til de løsninger som skisseres uten å stille kritiske spørsmål – er det et uttrykk for en enighetskultur? Dette kommer vi ikke til å drøfte nærmere her, men bare undres litt over hvilke implikasjoner det eventuelt kan medføre i forhold til å klare å innføre en ny hovedstrategi. Vil en klare å iverksette tilstrekkelige og riktige tiltak hvis en selv som leder tar for lett på det eller vil det kunne medføre at det minsker sjansen for å lykkes med endringen? For å lykkes med endringer er det nødvendig å ta kulturen i organisasjonen på alvor for å sette inn de riktige tiltakene.

Det kan være et uttrykk for at det innholdet en legger i det operative forebyggende arbeidet oppfattes til å være knyttet til patruljetjenesten og ikke mer. Hvis det siste er tilfellet vil dette innebære en oppfatning av innholdet i begrepet som er forenklet i forhold til det teoretiske grunnlaget og en mer moderne forståelse av begrepet. Spørsmålet om dette er en forenkling underbygges av de øvrige delene av svaret som refererer til at forebygging skal være '*rullende uniformert, men at de har ... et mer forebyggende perspektiv*'. Dette viser til en forståelse av begrepet som indikerer at bare politiet er synlig så forebygges det. Er det en definisjon eller forståelse av begrepet som fagansvarlige for forebyggende politiarbeid understøtter? Dersom en legger en utvidet forståelse av begrepet til grunn, vil det være naturlig å spørre seg om innholdet lar seg løse gjennom patruljen. Hvis vi ser på forebygging innenfor den grovere kriminaliteten som for eksempel familievold, overgrepssaker og organisert kriminalitet vil det være lite nærliggende å tenke seg at en uniformert patrulje vil kunne ha en forebyggende

effekt. Det samme vil gjelde hvis en i forebygging også legger forvaltningsoppgaver som for eksempel utlendingskontroll. Denne forenklingen tolker vi dit at en vurderer spenningen mellom beredskap og forebygging til å være knyttet til en mindre del av det forebyggingskonseptet som hvert politidistrikt må ha. Likevel synliggjør dette behovet for en tydelig avklaring fra sentralt hold om hvilket innhold som legges i forebyggende politiarbeid.

I svaret pekes det videre på at oppgavene vil løses ved bruk av uniformerte politipatruljer, som skal ha forebyggende virksomhet som hovedoppgave. Som en følge av at patruljen er uniformert vil de samtidig bidra med vakt- og beredskapsoppgaver. Svaret viser at det er etablert en bevissthet om å ivareta koalisjonsinteressenes krav om beredskap- og responstid, samtidig som det skal settes av ressurser til å ivareta det forebyggende arbeidet. Det pekes på at den forebyggende innsatsen skal rettes mot ungdomsklubber og skoler, altså forebyggende virksomhet som retter seg mot aktiviteter som normalt hører inn under koalisjonspartnere som kommuner og fylkeskommuner.

Dersom ordinære patruljer både skal bidra til å ivareta eller styrke både politiets beredskap og det forebyggende arbeidet vil det være behov for at organisasjonen tilpasser seg nye mål eller styringssignaler, i dette tilfellet slik at begge de to fagområdene blir ivaretatt eller styrket. Et naturlig spørsmål her er om dette vil være uproblematisk å gjennomføre i praksis eller vil det kunne oppstå et misforhold mellom hva det styres mot og hva en faktisk oppnår? Det kulturelle perspektivet vil kunne få betydning dersom mannskapene som i dag utgjør operative patruljer også i fremtiden skal være de som kjører patrulje med et betydelig utvidet ansvarsområde. Vil de uten videre akseptere den nye oppgaven vi her snakker om som består i det forebyggende arbeidet, eller vil de fortsette å utføre de oppgavene slik de har gjort det og ha fokus på oppdukkende hendelser? Det er et utslag av det instrumentelle perspektivet at respondentene rasjonelt vurderer hvordan de vil innrette tjenesten for å oppnå de tilsiktede målene, men det er ikke ensbetydende med at dette vil gi det resultatet en ønsker. På den andre siden vet vi at dersom ikke medarbeiderne føler eierskap til det som de får i oppdrag så er det ikke sikkert at de utfører det. Om de likevel skulle utføre det er det videre et spørsmål om forebyggende politiarbeid er en type oppgave som egne seg også for de som ikke er motivert for oppgaven. Hvor mye får en ungdom ut av en samtale med en politibetjent som ikke er engasjert i ungdom eller har deres perspektiv på ting?

Uttalelsen fra respondent 1 om at det er en sammenheng mellom forebygging og beredskap følges også opp av respondent 3, som har uttalt:

Men jeg mener jo det, det å ha god beredskap – det er også å ha god forebyggende virksomhet. Jeg tror at de folkene som er ute, og når de viser seg – når de er på aktiv tjeneste en lørdag kveld – at de stikker innom den lokale puben, snakke med – altså – det er en del av beredskapen. Men de driver forebygging når de er der ute. Det er faktisk noe vi har drevet på med en god stund.

Respondenten viser i uttalelsen at forebyggingen skal utøves av patruljen som samtidig er en del av beredskapen og at dette er noe en har drevet med en stund. Dette fremstår som en måte å tenke forebygging på som har vært gjort over lengre tid og som i liten grad innebærer noe nytt. Vil det styrke det forebyggende arbeidet? Er det dette vi mener når vi snakker om en ny hovedstrategi? Denne tenkningen om at det ikke innebærer noe nytt kan være et uttrykk for en holdning som viser at vi egentlig ikke skal endre så mye for dette har vi allerede inne i vårt arbeid. En tilsvarende uttalelse er fulgt opp av respondent 4, som har uttalt:

Men i veldig stor grad så vil det være de ordinære operative som gjør den jobben, og som og driver forebygging altså som en del av vakt- og patruljetjenesten ute.

Samtidig har respondent 6 uttalt:

Vi må ha beredskapen til å gå opp, så det å klare å få betjentene til å skjønne at når de er i uniform og jobber ute også da kan legge inn forebyggende tjeneste. Det må jo ikke bare bli sånn at det er deg og meg som driver med det, for vi tilhører forebyggende gruppe. Det er jo noe som må gjennomsyre organisasjonen vår, det har jeg sagt, gjennomsyre hele organisasjonen.

Også respondent nr. 2 og respondent 5 slutter seg til påstanden om at det er en sammenheng mellom god beredskap og god forebygging. Respondent 2 viser til:

Og så er det jo god forebygging i å ha god beredskap og. Det er ikke noen motsetning der.

Respondent 5 følger videre opp med:

Jeg tenker det går veldig fint, fordi at den beredskapen den er det jo politipatruljene som skal ivareta. Og den politipatruljen den kan jo drive forebyggende den, altså når du setter ut polititjenesten.

Det gis her uttrykk for at kravene og forventningene fra koalisjonen skal ivaretas. Både politiets beredskap og politiets forebyggende arbeid skal styrkes. Koalisjonen vil her først og fremst omfatte Politidirektoratet, Justis- og beredskapsdepartement og kommunene (Busch et al., 2007, s. 34). Respondent 1 skiller seg likevel ut ved at han som den eneste respondenten ønsker å gjøre bruk av uniformerte patruljer som skal ha forebyggende virksomhet som primæroppgave, men slik at de også er tilgjengelige til vakt- og beredskap. De øvrige respondentene gir uttrykk for at det er de ordinære ordenspatruljene skal kombinere beredskapsarbeid og forebygging.

Kan det likevel være en fare for at politiets forebyggende arbeid vil kunne tape i kampen om å sikre en god beredskap? Det ligger en kulturell utfordring i å få patruljemannskapene til å gå bort fra den måten de utfører sitt arbeid på i dag og over til å ha fokus på noe som ansees for å være et annet fagfelt. Utfordringen kan ligge både i at det er normalt å foretrekke den måten en kjenner og syns er virkningsfull og i hvilken status det nye oppdraget har. Det nye for patruljemannskapene er her forebyggende politiarbeid. Som respondent 4 har uttrykt:

Så er det de spesielt interesserte i bamser og skoler og barnehager som vil søke seg til det (ref. forebyggende politiarbeid). Jeg vil på en måte – jeg ønsker at jeg skal klare å motivere og forhåpentligvis selge inn for mine mannskaper at det her med forebygging, det er faktisk litt power...vil vi klare å løfte statusen på det også. For så enkelt er det, for politifolk er som andre. De liker jobber med status, og dem liker arbeidsoppgaver som gir status.

Dersom forebyggende politiarbeid ikke ansees for å ha status vil dette også motvirke muligheten for å faktisk få mannskaper til å jobbe på en annen måte. Respondenten er her inne på et viktig premiss for å oppnå endrede arbeidsprosesser. Holdninger og verdier spiller inn på hvordan en velger å utføre sine oppgaver og hvordan en vil tolke et oppdrag.

En annen av respondentene er uenig med flertallet i patruljene både skal ha ansvar for det forebyggende arbeidet og beredskap. Respondent 2:

Jeg har ikke noe tro på mer at liksom forebyggingskonseptet skal sitte i hue på folk og at liksom skal tenke forebygging i den daglige tjenesten og sånn. Det tror jeg ikke noe mere på. Jeg tror du må ha dedikerte folk som driver på med det.

Selv om respondenten utgjør et mindretall, er det et uttrykk for at ikke alle har full tiltro til at det vil være uproblematisk å få alle til å ha fokus på forebygging. Det kan også være et utslag av at den respondenten legger et annet innhold i begrepet en mange andre.

Kravene til responstid vil kanskje kunne føre til at patruljene holder seg i de områder hvor det er forventet at det oppstår hendelser hvor det stilles krav til responstid, for eksempel i sentrumsområder eller i områder hvor utrykningstiden til befolkningstette strøk i snitt anses kortest mulig. Dette vil i tilfelle føre til at politipatruljer i mindre grad vil være tilstede i områder hvor befolkningstettheten er lav.

Respondent 2 har i denne forbindelse uttalt:

I den grad du må allokere veldig mye ressurser bare for å holde en eller annen form for responstid, så vil jo det kunne være ødeleggende for det vi får frigjort ellers.

Det gis her uttrykk for en forutsetning for å kunne gjøre bruk av ordinære politipatruljer til forebyggende arbeid. Forutsetningen er at ikke en for stor andel av ledige patruljer settes av for å oppnå målsetningen om responstid. Dersom politipatruljer skal holdes igjen for å avvente en utrykning til en prioritert hendelse, vil dette være ødeleggende for å kunne løse andre oppgaver, herunder forebygging. Samme respondent har videre uttalt:

Og det er klart at, i et hendelsesstyrt system som vi er så vil enhver operasjonsleder måtte styre sine ressurser mot der hvor det skjer noe. Og det vil gå på bekostning av ordinære stasjonsoppdrag, ikke sant?

Dermed gjøres det klart at politiet som beredskapsstat vil måtte prioritere mellom ulike typer oppdrag. Enkelte hendelser vil utløse utrykninger og legge beslag på ressurser. Dette omfatter også ressurser som normalt ville drive forebyggende arbeid. Beredskap og respons på hendelser vil alltid ha første prioritet. Respondent 4 er bekymret for at ressursituasjonen kan gjøre det vanskelig å ivareta de forebyggende oppgavene:

Vi har jo – det største utfordringen det var jeg tydelig på i drøftingsmøtet nå det er jo faktisk at vi har for lite ressurser i gata for å klare å ivareta beredskapen godt nok. Det er en utfordring og jeg tenker nok veldig sann at forebyggingsaktiviteten i (navn på politidistrikt), den skal i hovedsak skje gjennom altså de patruljene vi har ute.

Respondenten gir videre uttrykk for en forventning om at politidistriktet blir tilført flere ressurser, slik at det blir mulighet til å drive forebyggende arbeid:

Samtidig så forventer jeg og at vi blir tilført en del stillinger basert på den forskjelligheten den urettferdigheten som er mellom politidistriktene i dag så tenker vel jeg at ja da vil vi faktisk få mer kapasitet og faktisk til å drive forebygging. Både gjennom synlig politi ute som i seg sjøl forebygger men og at en rett og slett vil ha mer ressurser til å gjøre det.

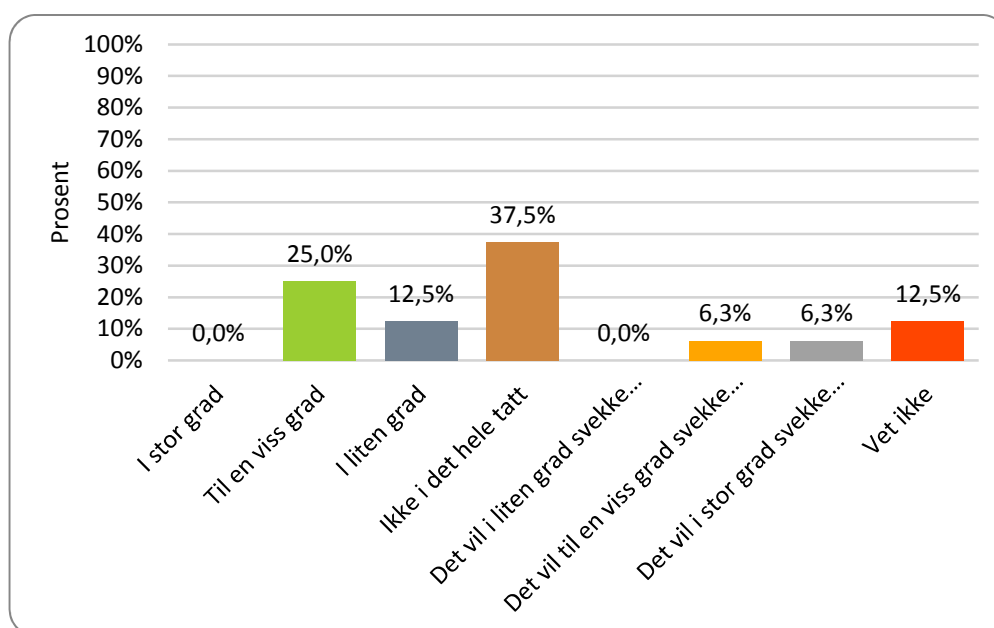
Mye av den informasjonen som respondentene her kommer med og som går rett inn i koalisjonssystemet, gjør seg også gjeldende i Klausen's (2011) beskrivelse av den politiske arena. På samme måte som i koalisjonssystemet, kjempes det tilsvarende på denne arenaen om makt og innflytelse, og det dannes allianser. De fleste mener at det er fullt mulig å ivareta koalisjonens krav til både beredskap og responstid, samtidig som man ivaretar det forebyggende aspektet. Majoriteten gir uttrykk for at det vil være ordinære ordenspatruljer som i tillegg til å ivareta beredskapen, også skal utføre det forebyggende arbeidet. Å ha god beredskap er god forebygging hevdes det. De fleste respondentene peker også på at patruljene må settes av til forebyggende arbeid, slik at de ikke uten videre kan benyttes til andre oppdrag. De fleste respondentene er likevel oppmerksom på at dette vil være ressurskrevende, samtidig som respons på alvorligere hendelser alltid vil ha første prioritet. Når dette krysspreset beredskap versus forebyggende tjeneste gjør seg gjeldende er det ikke alltid at det er sammenfallende interesser mellom den kortsiktige tenkningen her representert ved politiet og den mer langsiktige tenkningen som lederne – her representert ved det politiske i form av Justis- og beredskapsdepartementet som en del av koalisjonen står for (Klausen, 2011, s. 99).

Det kan nok tenkes at flere ledere må stille seg spørsmålet: Handler jeg etter den makt som er gitt meg gjennom de politiske føringene eller handler jeg på egne vegne? Er jeg i stand til å ivareta oppdraget slik det objektivt er gitt meg eller driver jeg og danner allianser i og utenfor egen organisasjon for å påvirke/endre de politiske beslutningene på området?

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen var rettet mot politidistriktenes forebyggende koordinatore og radikaliseringskontakter. Stillingene fylles hovedsakelig av tjenestepersoner på nivå som politioverbetjent eller politibetjent. Ett av spørsmålene var formulert slik:

”I hvilken grad vil krav til økt responstid styrke politiets forebyggende arbeid?”



Figur 6 (Fra Questback - *I hvilken grad vil krav til økt responstid styrke politiets forebyggende arbeid?*)

Det fremgår av svarene fra spørreundersøkelsen at 37,5 prosent av respondentene mener at kravene til responstid ikke i det hele tatt vil styrke politiets forebyggende arbeid. 12,5 prosent av respondentene har svart at kravene til responstid til en viss grad (6,25 prosent) vil svekke politiets forebyggende arbeid, mens en like stor gruppe (6,25 prosent) mener at kravet i stor grad vil svekke politiets forebyggende arbeid. Samlet innebærer dette halvparten av respondentene (50 prosent) mener at responstidskravet ikke vil styrke politiets forebyggende arbeid.

På denne annen side svarte 25 prosent at kravene til responstid til en viss grad vil styrke mens 12,5 prosent svart at responstidskravet ”i liten grad” vil styrke politiets forebyggende arbeid.

En gruppe på 12,5 prosent har krysset av for at de "ikke vet" om kravene til responstid vil styrke det forebyggende arbeidet.

Drøfting av funn – intervjuer versus spørreundersøkelse

Respondentene har gjennom dette spørsmålet bare tatt stilling til om kravene til responstid vil styrke politiets forebyggende arbeid. Gjennom en sammenstilling av svarene er det tydelig at majoriteten av respondentene fra spørreundersøkelsen er kritiske til at kravene til økt responstid vil kunne styrke politiets forebyggende arbeid. Politimestrene har gjennom den kvalitative undersøkelsen i langt større grad stilt seg positive til at kombinasjonen med økt beredskap og respons lar seg kombinere med kriminalitetsforebyggende arbeid. Svarene fra spørreundersøkelsen vil først og fremst ha betydning for verdiutviklingsprosessen mellom koalisjonen og atferdssystemet og den politiske prosessen mellom koalisjonssystemet og ledelsessystemet. I verdiutviklingsprosessen vil koalisjonens krav om økt responstid og styrket kriminalitetsforebygging representere en ønsket norm og kultur. I atferdssystemet vil man finne den reelle normen og kulturen. Prosessen tilsier at det vil bli et møte mellom den ønskede og reelle virkeligheten, noe som vil sette press på norm- og kulturutviklingen i organisasjonen. Gjennom den politiske prosessen vil det være en kobling mellom koalisjonen og ledelsen, hvorav sistnevnte også vil kunne omfatte respondentgruppen for spørreundersøkelsen, hvor de to systemene vil utfordre hverandre med hensyn til prioriteringer og maktbruk i organisasjonen. (Busch et al., 2007, s. 37). Svarene fra de to gruppene står i et motsetningsforhold til hverandre, og vil kunne utgjøre den kampen som vil spilles i Klausens (2011) beskrivelse av den politiske arena. I praksis vil dette innebære at det vil oppstå en maktkamp mellom den strategiske ledelsen og fagledelsen innenfor forebyggende arbeid.

Det kan også stilles spørsmål ved om fagledelsen innenfor forebyggende arbeid vil mene at det er riktig at de samme patruljene både skal drive med forebyggende arbeid og være i beredskap, nettopp fordi det da ofte vil oppstå en situasjon at det forebyggende oppdraget vil måtte vike for de oppdukkende hasteoppdragene. Respondentene som foreslår at patruljene skal kombinere oppgavene gjør gjennom denne vurderingen et strategisk valg som det ikke er sikkert fagansvarlig vil være enige i. Ved å sette av egne mannskaper til det forebyggende arbeidet, vil en i større grad kunne reservere seg mot å bli fanget av oppdukkende beredskapsoppdrag, i motsetning til løsningen som fremmes av flertallet hvor det kontinuerlig må gjøres en prioritering. Dersom en ønsker å oppnå en styrking av det forebyggende arbeidet

i distriktet, er det et spørsmål om denne type strategiske valg bør gjøres i samråd med fagledelsen innad i distriktet for å motvirke en situasjon hvor det kan oppstå maktkamper.

Oppsummering:

Det er en oppfatning fra de fleste strategiske lederne om at den delen av politiets forebyggende arbeid som skal ivaretas av patruljen, i stor grad kan styres til dette gjennom operasjonssentralen. Det er imidlertid uklarerhet knyttet til hva det forebyggende arbeidet skal bestå i og hva patruljen kan utføre av dette. Det er også knyttet kulturelle utfordringer til gjennomføringen av denne endringen – både på styringen fra politimester og operasjonssentralen og i gjennomføringen hos patruljemannskapene.

6.3 Forskningsspørsmål 2 – Vil operasjonssentralene i de nye politidistriktene få en aktiv rolle med hensyn til å styrke det forebyggende arbeidet?

Alle politidistrikter er oppsatt med en operasjonssentral. Operasjonssentralen er politidistriktets ledelses- og koordineringssentral. Fra operasjonssentralen planlegges det operative arbeidet, og den håndterer den hendelsesstyrte aktiviteten. Operasjonssentralen er også ansvarlig for å sørge for en mest mulig målrettet, effektiv og kostnadsbesparende politiinnsats, for derigjennom oppnå best mulig grad av kriminalitetsbekjempelse. Det er operasjonssentralen som tar imot meldinger fra publikum, og sørger for at disse blir behandlet. Operasjonssentralen har også ansvaret for å koordinere og lede den samlede politiinnsatsen i hele politidistriktet. Til daglig ledes operasjonssentralen av en operasjonsleder. Både operasjonssentralens oppgaver og operasjonsleders ansvar, oppgaver og fullmakter er instruksfestet (PBS I, s. 110).

22. juli-kommisjonen har gjennom sin rapport gitt en grundig beskrivelse av hvilken rolle de to operasjonssentralene i Oslo og Nordre Buskerud politidistrikt utfylte i forbindelse med terrorhendelsene. Kommisjonen pekte på at begge operasjonssentralene var overbelastet som en følge av mangel på tilstrekkelig antall operatører i akutfasen. Nordre Buskerud politidistrikt ble særlig kritisert for og kun å ha operasjonslederen alene på vakt da det innkom meldinger om skyting på Utøya.

Utredningen pekte også på at operasjonslederfunksjonen hadde svake forutsetninger for å lede, noe som dels skyldes et begrenset antall operatører på jobb (22. juli-kommisjonen, 2012, s. 90 flg.). 22. juli-kommisjonen har som en av de 31 foreslåtte tiltakene, anbefalt at operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle.

Som en del av nærpolitireformen vil antallet operasjonssentraler reduseres fra 27 til 12. De nye operasjonssentralene vil bli større og ha flere ansatte. Dette må likevel ses i lys av at operasjonssentralene som regel vil styre et større antall politipatruljer enn tidligere, samtidig som det geografiske området operasjonssentralene skal dekke, de fleste steder utvides. Politidirektoratet har gjennom *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* av 10. mai 2016 gitt en beskrivelse av hvilken rolle enheter i de nye politidistriktene skal fylle. Det fremgår av disse retningslinjene at operasjonssentralen skal ha en særlig rolle knyttet til beredskap- og krisehåndtering, samt en rekke andre oppgaver knyttet til ulike typer politiinnsats. Det følger også av retningslinjene at operasjonssentralen skal ha ansvaret for blant annet å samhandle med de forebyggende funksjonene i politidistriktet, for derigjennom sikre god kvalitet og effektiv oppdragsavvikling (Rammer og retningslinjer, s. 58).

Operasjonssentralens ansvar for å samhandle med de forebyggende funksjonene viser at det foreligger et ansvar for å legge til rette for det fagforvalterne på området beslutter at skal gjøres. Planer for det forebyggende arbeidet skal herav ikke legges på operasjonssentralen, men de vil ha et ansvar for å styre ressursene slik at planer på det forebyggende feltet også blir tatt hensyn til. I dette ligger at det ikke skal være opp til operasjonssentralen å vurdere hvor en forebyggende patrulje skal være eller hvilke tiltak som skal iverksettes, men å vurdere om det lar seg gjøre innenfor rammen av de oppdukkende hendelsene. I det henseende vil det være sentralt hvilke arbeidsplaner, prioriteringsdirektiv og andre styringssignaler som er gitt operasjonssentralen.

Gjennom Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2017 slås det fast at forebygging i 2017 skal implementeres i politiets strategi, og at forebygging skal være politiets primærstrategi (Tildelingsbrev til Politidirektoratet 2017, s. 4). Tildelingsbrevet anses som en svært viktig kilde til hvilke tiltak politiet skal prioritere innenfor et budsjettår. Tildelingsbrevet retter seg på dette punktet naturlig nok mot hele politiets virksomhet, ikke operasjonssentralene alene. Tildelingsbrevet til Politidirektoratet vil bli fulgt opp med et såkalt disponeringsskriv til politidistriktene. Her vil departementets føringer om hvilken status det forebyggende arbeidet skal ha bli gjentatt, slik at føringen også blir meddelt

politidistriktene. På denne måten videreformidles departementets krav og målsetninger i linjen ned til politidistriktene og særorganene. Men med hensyn til operasjonssentralenes sentrale plass i politidistriktene er det ikke tvilsomt at det nå foreligger føringer for at også operasjonssentralene i fremtiden må ta en mer aktiv rolle for å sikre at forebygging blir politiets hovedstrategi. For å drøfte om fremtidens operasjonssentraler kan eller vil få en mer sentral rolle i det forebyggende arbeidet har vi definert følgende forskningsspørsmål:

Vil operasjonssentralene i de nye politidistriktene få en aktiv rolle med hensyn til å styrke det forebyggende arbeidet?

At forebygging skal være politiets primærstrategi må anses som en bestilling fra koalisjonen, i dette tilfellet Justis- og beredskapsdepartementet. Vi ønsker i dette forskningsspørsmålet å se nærmere på hvordan koalisjonens bestilling håndteres av ledelsessystemet, her representert ved operasjonssentralen. Gjennom disponeringsskrivet og andre styrende dokumenter gis politimestrene føringer, men det er likevel slik at politimestrene har en vesentlig grad av autonomi med hensyn til hvordan oppgavene skal utføres lokalt. Koblingen mellom koalisjonen og ledelsen kalles den politiske prosessen og innebærer at koalisjonen tilfører ledelsen nødvendig makt for å få organisasjonen til å fungere (Busch et al., 2007, s. 37). Den politiske prosessen viser også at koalisjonen har innflytelse inn mot politiledelsens prioriteringer av det forebyggende arbeidet. Respondent 1 sier:

Men det blir en ny måte å jobbe på, en ny måte å tenke på. Skal dette virke så må patruljene styres av operasjonssentralen på en helt annen måte.

Her kan en spørre seg hva det er respondenten mener med at patruljene må styres på en helt annen måte enn i dag, for å kunne ta stilling til om det er behov for endring bør en først se på hvordan praksisen er i dag. Respondenten uttaler også:

Det er to ting vi må lykkes på. Det er vakt- og beredskap og det er forebygging. Det må vi lykkes med. Og når vi skal skru sammen det nye distriktet, så må vi passe at vi begynner å balansere dette riktig.

Respondenten er tydelig på at det er denne balanseringen mellom beredskap og forebygging som er viktig og at det er der operasjonssentralen har en viktig rolle i forhold til å styre politipatruljene. Respondent 2 uttaler:

Når det gjelder – det spørres hva du definerer som forebygging – men det er klart at en operasjonssentral vil jo kunne ha en viktig rolle inn i et forebyggingskonsept. I hvert fall når det går på bevisstheten knyttet til å håndtere ressurser. Jeg tror det går veldig mye på bevissthet. Og du kan si det går like mye på operasjonssentralens bevissthet knyttet til å gjøre ferdig straffesaker, og sørge for at du får gjort optimalt ut av en sak når du først har den, ikke sant?

Her gis det uttrykk for at operasjonssentralen kan ha en viktig rolle for å ivareta forebygging, i hvert fall innenfor den delen som det skal disponeres ressurser til - patruljevirkksomheten. Respondenten viser også til at det er et spørsmål om hva du definerer inn i begrepet forebygging. Dette kan tolkes i samme retning som det den første respondenten også viser til, at det er innenfor disponeringen av patruljene operasjonssentralen får den viktigste rollen. Det vil være en klar forutsetning at ansatte på operasjonssentralen tenker annerledes eller endrer bevisstheten knyttet til forebygging. Uttalelsene kan også anses som et eksempel på at det må gjennomføres ledelsesmessige grep knyttet til å endre kultur eller holdninger for å dreie de ansattes bevissthet mot at også forebygging skal ivaretas av operasjonssentralen. Etter vårt syn vil dette innebære at fremtidige ledere av operasjonssentraler må ha grunnleggende formalkompetanse innenfor ledelse. I tillegg bør de ha grunnleggende kompetanse innen grunnleggende disipliner, blant annet forebyggende politiarbeid. Dette vil etter vår oppfatning føre til en mer profesjonalisert ledelse av operasjonssentralene.

I den forbindelse er det naturlig å spørre seg om hvilken rolle operasjonssentralen har for holdninger og kultur i politiet generelt og om deres rolle som aktiv pådriver til å styrke det forebyggende arbeidet også har en større symbolsk verdi, ut over den rene ressursdisponeringen. Som vi har vært inne på innledningsvis så har operasjonssentralen en meget sentral funksjon i et politidistrikt, de styrer patruljer på dagtid, de tar imot og responderer på nødmeldinger fra publikum og etter arbeidstid har de utvidede fullmakter i ressursstyringen på vegne av politimester. De som jobber der er ofte erfarne polititjenestepersoner som er vant til å håndtere stress, usikkerhet og kriser. De styrer patruljene direkte til og fra oppdrag uten at det er rom for å stille spørsmål ved beslutningene fra mannskapene. Det er naturlig siden de til enhver tid sitter med den mest oppdaterte informasjonen og ofte har liten tid til disposisjon. Mannskapene er avhengige av å ha tillit til de vurderingene som gjøres fra operasjonssentralen på deres vegne. På bakgrunn av dette er det nærliggende å tenke at operasjonssentralens holdninger og verdier har stor grad av

troverdighet og autoritet blant de operative medarbeiderne i politiet. Kanskje har de også større betydning enn mange av toppledernes holdninger, nettopp fordi de sitter tettere på det operative arbeidet og ofte har det direkte ansvaret. Hvis en ut fra dette vurderer operasjonssentralen som en viktig kulturbærer i etaten, vil en kunne hevde at deres rolle for å styrke det forebyggende arbeidet i politiet er svært sentral, nettopp ved å vise at de anser det som viktig gjennom å prioritere det høyt.

Både 22. juli-kommisjonens rapport og Politianalysen har pekt på utfordringer knyttet til blant annet kultur og holdninger. Behovet for en sunn kultur og gode holdninger er også fulgt opp i Prp. 61 LS (s. 30) og Innst. 306 S (s. 26). Respondent 5 uttrykker det slik:

Og så er det operasjonssentralens rett og plikt å disponere patruljene i henhold til løpende behov fra minutt til minutt. Men da gjelder det – det kritiske punktet der – det er egentlig spørsmålet om hvor høyt prioritert er forebyggingsoppdraget. For hvis du har bestemt at de skal besøke en eller annen adresse et eller annet miljø hvor ungdommer samles mellom ni og ti vanligvis på torsdager og du ønsker at patruljen skal inn der, så må det oppdraget som er planlagt det må få en prioritet som gjør at det kommer så langt opp på lista at et sånt serviceoppdrag eller et oppdrag som da kan vente å bli tatt senere av nattevakta eller neste dag, det må da operasjonssentralen prioritere ned og si nei patruljen er opptatt. Men det er jo det som er det kritiske av det, det er det som er det vanskelige for en har jo veldig lett for å ta alle oppdrag som blir ringt inn som viktigere enn de planlagte. Og det er en sånn kulturgreie på operasjonssentralene, som en bare må ta et oppgjør med.

Det gis her uttrykk for at operasjonssentralene vil stå ovenfor utfordringer knyttet til prioriteringer av oppdrag. Ifølge respondenten er det fare for at forebygging vil kunne bli nedprioritert på grunn av andre hendelser og oppdrag. For å forhindre dette mener respondenten at kriminalitetsforebygging må planlegges og gis høy prioritet slik at denne aktiviteten ikke uten videre kan settes til side på grunn av andre oppdukkende oppdrag. For at dette skal lykkes er det nødvendig å endre kulturen på operasjonssentralene. Det betyr ikke at det dermed er noe feil med kulturen, men at kulturen er et uttrykk for hvordan vi gjør ting hos oss og da vil innføring av en ny hovedstrategi måtte medføre endringer i hvordan ressursene disponeres. For å lykkes med å endre kulturen på operasjonssentralene vil det være behov for de ansatte ser behovet for endring. Opplæring i forebyggende politiarbeid og økt forståelse for hvor en ønsker å komme med denne nye hovedstrategien kan være tiltak som styrker

muligheten for å oppnå en endring i kulturen. Her vil makt og stort engasjement hos politimestrene i form av reformatorer være av stor betydning.

For å nyansere denne kulturelle utfordringen litt, ønsker vi å se på hva som kan være bakgrunnen for den kulturen som det her vises til – at det er viktigere med de oppdrag som ringes inn enn de planlagte. De oppdrag som ringes inn til operasjonssentralen er ment å være der hvor en har behov for umiddelbar hjelp fra politiet, det kan dermed være riktig vurdert at disse skal ha høyere prioritet enn det som er planlagt og som kanskje også kan gjøres neste dag. Likevel viser det seg at det ofte ikke er like alvorlige hendelser som ligger bak, når politiet får en oppringning. Det kan dermed spørres om hvilken betydning operatørenes kompetanse har til å vurdere oppdragets art inn i den prioriteringen som gjøres. Det er naturlig at dersom situasjonen fremstår som uavklart eller med usikkert omfang og innhold, så vil dette ha stor betydning inn i vurderingen av hva som skal prioriteres. Det er ikke dermed gitt at det er bare et spørsmål om hva som er kulturen, men også hvilken tid, forståelse og erfaring en har i den aktuelle situasjonen. På bakgrunn av det kan det stilles spørsmål om en ved å ta et oppgjør med kulturen som det fremheves ovenfor, egentlig vil oppnå noen endring i prioriteringene mellom oppdrag. Imidlertid er det mange steder en kultur for at patruljene ikke skal påta seg andre oppgaver overhodet i påvente av at noe akutt skal finne sted, og der vil en endring av kulturen kunne virke inn på prioritering av forebyggende politiarbeid.

Ledelse kan som nevnt defineres som "et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill, som kan utføres av alle individer som er tilstede i en organisasjon" (Busch et al., 2007, s. 36). Det er således ikke bare politimestrene alene som er ansvarlig for ledelse av det forebyggende arbeidet. Alle ansatte, også ansatte på operasjonssentralene, vil være ansvarlig for å utøve ledelse. Som respondent 4 uttrykker det:

...så lenge forebygging skal være en sånn hovedstrategi – en hovedmåte som politiet skal jobbe på så er det sjølsagt viktig at de som sitter på operasjonssentralen og har det med seg. De styrer jo tjenesten ute operasjonslederne er jo ansvarlig for det og sånn. Og det er klart hvis det i perioder hvor det er litt roligere da eksempelvis og de sitter med oversikt over at det er ungdomsarrangementer og det er andre ting også i politidistriktet, det er kapasitet i forhold til patruljene, så tenker jeg at da må jo operasjonssentralen tenke okei. Istedenfor å kjøre langs veiene sånn og sånn, så kan de faktisk bruke den patruljen der og der for der er det lurt at de viser seg rett og slett for å drive tradisjonell forebygging.

Uttalelsen indikerer at respondentent ser for seg at operasjonssentralen kan la patruljene drive med forebygging når det ikke er mye annet som må gjøres. I den forbindelse kan det stilles spørsmål ved om dette er i tråd med at forebyggende skal være en hovedstrategi eller om dette er et uttrykk for den kulturen som finnes mange steder i dag og som må endres for å oppnå de nye målsetningene. Den samme respondenten har også uttalt:

Nå får en jo en større og mer profesjonalisert operasjonssentral, med faktisk og en ny rolle sånn at det er flere å fordele på. Det er jo sånn at det er operasjonslederen i større grad skal få muligheten til å drive profesjonell ledelse altså ut mot det som er ute. Så jeg tror at ja det er faktisk mulig å få til det bedre nå, mer profesjonelt og det er jo viktig her at hele kjeden egentlig fungerer da.

Uttalelsen støttes av respondent 1 som sier:

Men vi må på en måte bli mere profesjonelle i hvordan vi styrer ressursene våre og se det store bildet.

Det gis her uttrykk for at operasjonssentralene må arbeide mer profesjonelt dersom operasjonssentralene skal ha en større rolle i det forebyggende arbeidet. Hva mener respondentene egentlig når de bruker dette begrepet profesjonelt? Respondent 4 peker på at det vil være et ledelsesansvar å styre ressursene på en slik måte at forebygging blir ivaretatt. I praksis vil dette innebære at de ansatte på operasjonssentralene i større grad enn tidligere skal benytte ledig patruljekapasitet til å utføre forebyggende oppgaver. Spørsmålet er igjen om dette er tilstrekkelig eller må det styres mer aktivt mot forebygging? Respondent 1 sier om dette:

De putter alle ressursene sentralt. Og jeg tenker det er en styring- og ledelsessak. Dette må man styre bedre. Man må sørge for at patruljene kommer ut, både i forhold til vakt- og beredskap men også i forhold til det forebyggende – slik at disse kommunene som kanskje ikke har politikontor – de må ha besøk av politiet. Politikontakten skal jo være der minst en gang i uken. Forebyggende patrulje bør jo være der ofte, kanskje. Men, dette krever styring, og dette ser man jo på (uklart). Det er jo bare å se hvor de er hen, men det krever at man faktisk gjør det, eller planlegger det. Og dette tenker jeg – styringsmessig – utrolig viktig.

Denne respondenten fremhever med dette at operasjonssentralen aktivt må gå inn og styre ressursene i en forebyggende retning. Det forutsetter at de som sitter som ledere der har tilstrekkelig kunnskap om planer, informasjon og kapasitet til å kunne styre mer aktivt i den retning en ønsker å gå. Dette finnes igjen i uttalelsen fra respondent 6 under, som også hevder at det er mye å hente på styre patruljene bedre.

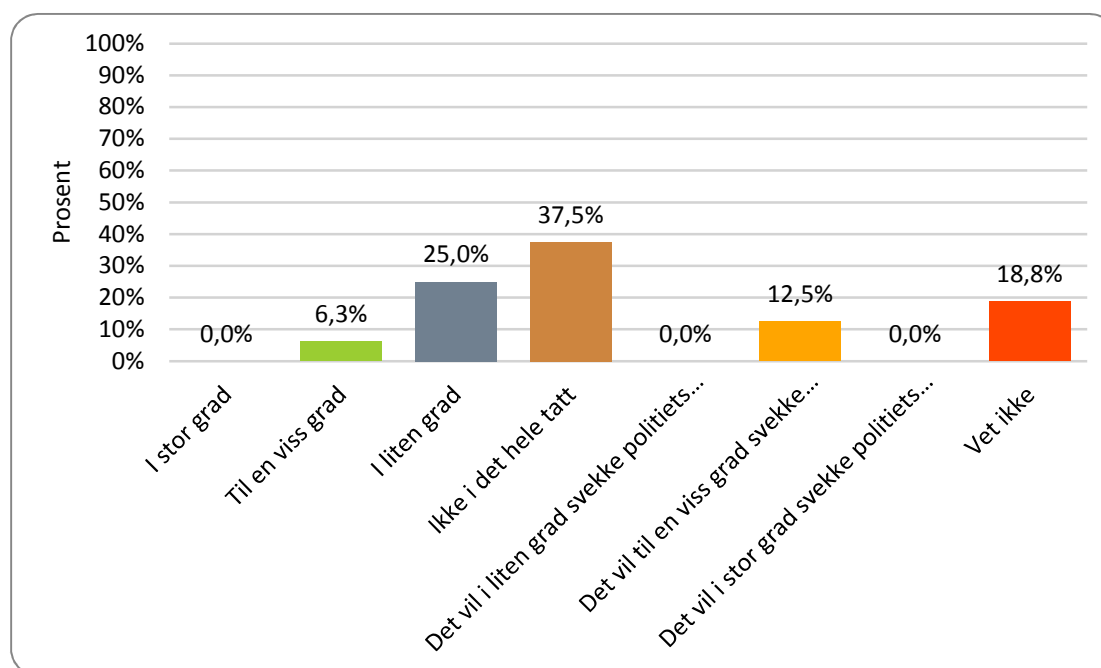
Respondent 4 fremhever også at operasjonsleder i forbindelse med etablering av nye og større operasjonssentraler vil ha et særlig ansvar. Det fremgår av hvor det fremgår at operasjonsleder skal ha en mer tilbaketrukket rolle og være upåvirket av intensiteten i politiinnsatsen for å ivareta sine lederoppgaver (Rammer og retningslinjer, 2016, s. 58). Dette betyr at operasjonsleder i større grad skal lede politipatruljer ut fra et helhetsbilde, slik at politiets ressurser blir benyttet mest mulig hensiktsmessig. Dette støttes også av respondent 6, som har uttrykt det slik:

Og så jeg tror vi har litt å hente der, jeg tror vi ikke minst har noe å hente på å styre patruljene ennå bedre. Men det fordrer at du får litt mer ut der da, for nå er det jo i hvert fall på enkelte tidspunkter av døgnet så løper vi jo som pokker altså fra oppdrag til oppdrag. Så har de selvfølgelig roligere tidspunkter på natt og sånt no, så men jeg tror vi har noe å hente på i alle ledd med å – og det er det jeg tror det er derfor jeg tror på politireform for jeg tror at setter vi fokus på ledelse fra meg og nedover og så er det slutt med der vi driver litt med valgfag.

Spørreundersøkelsen

Politidistriktene forebyggende koordinatore og radikaliseringskontakter fikk følgende spørsmål i spørreundersøkelsen:

”I hvilken grad vil de nye operasjonssentralene styrke politiets forebyggende arbeid?”



Figur 7 (Fra Questback – *I hvilken grad vil de nye operasjonssentralene styrke politiets forebyggende arbeid?*)

Som det fremgår av figur xx ovenfor har halvparten (50 prosent) av informantene svart at de nye operasjonssentralene ikke vil representere noen styrking av politiets forebyggende arbeid. Dette er fordelt mellom 37,5 prosent av informantene som har svart at nye operasjonssentraler ikke vil ha noen betydning, og 12,5 prosent som har svart at nye operasjonssentraler ”til en viss grad” vil svekke politiets forebyggende arbeid. På den annen side har nærmere en tredjedel av informantene (31,8 prosent) oppgitt at de operasjonssentralene ”i liten grad” eller ”til en viss grad” vil styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet i politiet.

Drøfting av funn – intervjuer versus spørreundersøkelse

Politimestrene har som respondenter gjennom de kvalitative intervjuene pekt på at politipatruljene for fremtiden må styres av operasjonssentralene på en ny måte, slik at kriminalitetsforebyggende arbeid gis prioritet. De har også pekt på at det vil være nødvendig med endringer i kultur og holdninger for å få dette til. Videre har politimestrene pekt på at en ny ledelsesform i operasjonssentralene vil være viktig for å lykkes.

Tjenestepersonene har gjennom spørreundersøkelsen i større stilt seg negativ til at de nye operasjonssentralene vil styrke det forebyggende arbeidet. Denne gruppen er ikke spurt om hvilke tiltak som vil kunne føre til at operasjonssentralen får en mer sentral rolle. Svarene må tolkes i lys av dette. Det kan være nærliggende å tenke at deres vurdering av OPS rolle i stor

grad baseres på hvordan en opplever kultur og holdninger der i dag og i mindre grad på hvordan den eventuelt kan endres. Tjenestepersonene vil i relasjon til ledelsessystemet særlig treffe koordineringsprosessen mellom ledelsessystemet og transformasjonssystemet, samt og ledelsesutviklingsprosessen som representerer en kobling mellom ledelsessystemet og atferdssystemet. De største utfordringer blir trolig å finne i ledelsesutviklingsprosessen hvor normen for god lederatferd vil bli gjenstand for tvist mellom atferdssystemet og ledelsessystemet (Busch et al., 2007, s. 37 flg.).

Drøftingen ovenfor viser i all tydelighet at dette dreier seg om strategisk ledelse som ikke bare toppledelsen skal utøve, men som må tenkes og gjennomsyre hele organisasjonen ned til yngste polititjenesteperson. Operasjonssentralen har i denne prosessen en sentral rolle, kanskje først og fremst som en viktig kulturbærer i etaten. Det er fra den all operative styring foregår, og etter ordinær arbeidstid vil operasjonssentralen inneha all styring og ledelse i hele politidistriktet. Hvilke verdier, holdninger, normer og hvilken kultur som råder på operasjonssentralene vil ha direkte innvirkning på både hvorledes tjenesten utføres og spille en sentral rolle i prioriteringen av det hendelsesstyrte kontra det forebyggende perspektivet. Dette sammenfaller godt med den kulturelle arenaen til Klausen (2011), hvor organisasjonskultur og verdiorientert ledelse står sentralt. Vil medarbeiderne på operasjonssentralene være i stand til å endre de normer, holdninger og verdier som jo er styrende for deres adferd til en fordel for mer forebyggende og proaktiv tilnærming enn de er vant med opp gjennom mange år? Er ledelsen ved operasjonssentralene bevisst på at det kanskje må til en kulturendring for å imøtekomme de krav som er satt til dem fra koalisjonen? Forebyggende politiarbeid skal som nevnt være en førende strategi for norsk politi, og da spiller kulturen og holdningene ved operasjonssentralene en aktiv rolle i denne helheten. Felles verdier og holdninger er viktig for å kunne skape et godt fellesskap og kunne handle effektivt sammen (Klausen, 2011, s. 122).

Kulturelle trekk ved en organisasjon har vokst frem over tid og er basert både på formelle og uformelle normer og verdier. Disse verdiene er gjensidig avhengige av hverandre og har vokst fram i et komplekst samvirke (Christensen et al., 2010). Det er derfor ikke gitt at en klarer å endre en kultur selv om det skulle være et mål, og dersom en klarer det vil det ta tid før det etableres en ny kultur i organisasjonen. For å klare det må en jobbe med både de formelle og uformelle verdiene og normene over tid og utfallet av dette er ikke gitt. En av respondentene sier at det må tas et oppgjør med den kulturen på operasjonssentralen som gjøre at de innringende oppdrag ansees som viktigere enn de planlagte forebyggende oppdrag. Når en

kommer ned på helt konkrete vurderinger og beslutninger som det, så vil det være større mulighet for å kunne påvirke disse gjennom formelle normer som for eksempel prioriteringsdirektiver. Den kulturen som dette konkrete eksempelet imidlertid er et utslag av, vil være mer omgripende og dermed vanskeligere å nedre på. Generelt vil det innebære en betydelig kulturendring for politiet å skulle benytte forebyggende politiarbeid som en hovedstrategi, siden vi har bygd det aller meste av virksomheten opp rundt en reaktiv strategi. Dersom en skal klare å oppnå denne endringen, er det imidlertid nærliggende å se hen til operasjonssentralen som en sentral aktør på den kulturelle arena.

6.4 Forskningsspørsmål 3 - Hvordan vil nedleggelser, sammenslåing og etablering av ny politidistriktstruktur påvirke det forebyggende arbeidet?

Vi vil innlede drøftingen av dette forskningsspørsmålet, med å gå inn og undersøke noen av de styrende politiske dokumentene som danner rammen for den kommende politistrukturen i Norge. I Politianalysen ble det fremhevet at politiorganisasjonen bestod av et stort antall tjenestesteder som var svært ulike, både i forhold til størrelse, organisering, kriminalitetsbilde og befolkningsgrunnlag. Dette gjaldt både på politidistriktsnivå og nivået for politistasjoner og lensmannskontorer. 22. juli-kommisjonens rapport setter også spørsmålstegn ved politiets beredskap, og da særlig bemanningen på operasjonssentralene (22. juli-kommisjonen, 2012). Politianalysen fremhevet særlig at mange tjenestesteder er for små til å kunne ivareta kravene til beredskap, kvalitet og kapasitet. Dette fører ifølge Politianalysen blant annet til begrensede muligheter for ledelse og utvikling av politiet, små og sårbare spesialistmiljøer i distriktene og en begrenset politikraft som reelt sett er tilstede for publikum lokalt. Det ble videre pekt på at politiets struktur er til hinder for muligheten for politiet til å drive effektiv forebygging lokalt. Dette ble begrunnet med at bemanningen på flere tjenestesteder er så lav at det er vanskelig å etablere lokal spisskompetanse innenfor forebygging (Politianalysen, 2013, s. 98). Dette vil angivelig lensmennene ved de mindre tjenestestedene stille seg noe uforstående til. Og mange av de små kommunene vil nok samstemme i dette. Men hva gjøres egentlig av godt forebyggende politiarbeid på små enheter med tilnærmet ingen ressurser å spille på? Stortinget sluttet seg i vesentlighet til Politianalysens argumenter om behovet for å endre den lokale strukturen. På den annen side kan det stilles et stort spørsmålstegn vedrørende at Stortinget likevel har krevet at endringene i strukturen er betinget av lokal forankring (vedlegg til Innst. 306 S, s. 6). I dette ligger en selvmotsigelse som vi håper nedenstående

drøfting kan gi oss noen svar på. Er det virkelig mulig å ivareta kravet om robusthet og spisskompetanse innen forebyggende arbeid, samtidig som Stortingets krav om lokal forankring ivaretas?

Den 13. januar 2017 offentliggjorde Politidirektoratet at landets 12 politidistrikter vil bli delt inn i 116 lensmanns- og politistasjonsdistrikter. Antallet tjenestesteder blir redusert fra 340 til 221 fordelt mellom 66 politistasjoner og 155 lensmannskontorer (Politidirektoratet, 2017, s. 3). Politidirektoratets beslutning er ikke endelig, da berørte kommuner har anledning til å påklage beslutningen. Antall tjenestesteder er således ikke endelig fastsatt, men det er likevel på det rene at så mange som kanskje inntil ca. 120 lokale tjenestesteder vil bli lagt ned og slått sammen med andre tjenesteenheter.

Mange vil hevde at lokal tilstedeværelse og god kjennskap til befolkningen er en betingelse for å kunne lykkes med kriminalitetsforebyggende arbeid. Er det derfor et paradoks at flere av de mindre lokale tjenestestedene blir lagt ned for å bli slått sammen med andre? Hvordan skal det forebyggende ungdomsarbeidet ivaretas på samme måte som før, når avstandene mellom enkelte tjenestesteder kan bli 100 km? Er dette i det hele tatt mulig, selv med endrede arbeidsmetoder? Politiets fellesforbunds magasin Politiform har i en artikkel av 13. januar 2017 uttalt at det er vanskelig å se at politiet og publikum kommer nærmere hverandre ved å legge ned så mange lokale tjenestesteder. Dette er en politireform, og ingen nærpolutireform slås det fast i artikkelen. I en annen artikkel publisert på VG nett 6. desember 2016 argumenterer venstrepolitikerens Åse Birgitte Skjærli for at det er en forutsetning med lokal tilknytning for at politiet skal lykkes med forebygging. Hun peker blant annet på at de lokale lensmannskontorene løser hverdagskonflikter på et lavt nivå, og at de slik sett forhindrer at konflikter eller kriminalitet eskalerer til et høyere nivå. Skjærli er kritisk til at større og mer robuste tjenestesteder vil kunne overta disse oppgavene. Også mange andre har kritisert nærpolutireformen, blant annet tidligere generalinspektør for Hæren, generalløytnant Robert Mood. I en artikkel i Dagbladet 14. januar 2017 hevder Mood at nærpolutireformen i realiteten handler om økonomisk effektivisering og sentralisering. Konsekvensene vil føre til politikerforakt og økt utrygghet hevder ham. Se hen til nabolandet vårt Sverige, hva har skjedd med befolkningens trygghetsfølelse der? Noen steder er så utsatt at selv ikke politiet rykker inn for å løse et oppdrag uten å ha med seg betydelige forsterkninger. Er det slik vi ønsker det? Er forskjellene mellom Norge og Sverige så store, og i så fall hva er det som gjør at det skal bli så mye bedre i Norge med omtrentlig samme strukturendringer? På den annen side har Danmark opplevd det motsatte, hvor befolkningens trygghetsfølelse sank midlertidig

under implementering av reformen men økte radikalt i årene etter at reformen var gjennomført. Det er videre publisert en rekke andre artikler som også reiser spørsmålet om politiet kan lykkes i sitt arbeid med kriminalitetsbekjempelse og kriminalitetsforebygging når de lokale tjenestestedene forsvinner. Hovedspørsmålet forblir det samme: Hva skjer med politiets forebyggende arbeid når lokale tjenestesteder legges ned? Problemstillingen er interessant og viktig. Vi har derfor valgt å undersøke temaet nærmere i form av å formulere følgende forskningsspørsmål:

Hvordan vil nedleggelser, sammenslåing av lokale tjenestesteder og etablering av ny politidistriktstruktur påvirke det forebyggende arbeidet?

Nedleggelser og sammenslåing av driftsenheter og tjenestesteder fører naturlig nok til ny organisering i politidistriktene. I organiseringen og omstruktureringen av nye politidistrikter vil det forebyggende arbeidet bli forankret på nivå 2 i det enkelte politidistrikt. I følge vedlegg til Innst. 306 S, s. 5 er dette begrunnet i å sikre at forebygging implementeres i politiets strategiske arbeid. Respondent 2 har i forhold til den nye strukturen uttalt:

Det jeg har stor tro på – det er den strukturen som det er lagt opp til – nemlig at vi har et veldig godt forebyggende system. Nå får vi også denne firkanten på nivå to. Det tror jeg vi skal utnytte på en god måte.

Respondenten ser åpenbart nytten av å løfte opp forebyggende politiarbeid til nivå to i organisasjonen jamfør de politiske føringer for reformen. Vedkommende har stor tro på denne strukturen som det er lagt opp til, og at det således er helt essensielt at strukturen både blir førende og viktig for det videre arbeidet. Dette harmoniserer godt med det instrumentelle reformperspektivet, hvor man ser organisasjonen som et redskap som står til disposisjon for ledelsen. Rasjonaliteten ligger i den formelle organisasjonsstrukturen, og hvorledes den nye politistrukturen organiseres blir førende både for å realisere mål og for den enkelte medarbeiders handlingsalternativer (Christensen et al., 2010, s. 13). Vi tolker respondenten på en slik måte at vedkommende har savnet en *formell prioritering* av fagområdet forebyggende arbeid, og at man nå ikke kan bortprioritere dette slik som tidligere. På den annen side kan nok enkelte tenke: Nok et felt som skal gis førsteprioritet, hva skal jeg som leder nedprioritere? Hva skal dette gå på bekostning av, når ingen forteller meg hva som ikke skal prioriteres? Dette er nok en problemstilling og et krysspress som mange politiledere står i til daglig. Prioriteringslista blir stadig lengre, men ingen sier noe om hva som prioriteringene

skal skje på bekostning av? Her vil også formålsrasjonaliteten som Christensen et al. (2010) beskriver, spille inn ved at den nye strukturen utformes på grunnlag av mål-middel vurderinger og at dette igjen virker inn på både lederes så vel som medarbeideres handlingsmåte (ibid. s. 33). Uttalelsen følges opp av respondent 4 som har uttalt:

Mm, ja altså jeg tror jo at det er et poeng at en har løftet forebygging opp på nivå 2. At det er en egen person som skal ha et fagansvar strategisk altså for forebyggingsområdet. Samtidig så vil det jo være sånn tenker jeg hos oss, så blir den enheten relativt liten det skal jo være en koordinator der i tillegg til den som har ansvaret.

Denne respondenten er også klar på symbolikken ved å løfte forebyggende opp på nivå 2 og direkte inn i den enkelte politimesters ledergruppe noe som for øvrig er politisk bestemt. Vil dette ha noen innvirkning og i så fall hvor stor vil denne være for statusen til forebyggende politiarbeid? I forhold til tildelingsbrevet for 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet skal forebyggende arbeid være politiets hovedstrategi i kriminalitetsbekjempelse. Sammenlagt vil dette danne rammebetingelsene og selve forutsetningene for en effektiv og kostnadsbesparende drift opp imot politiets viktigste og mest prioriterte samfunnsoppgave, nemlig forebyggende arbeid. Dette understøttes gjennom Klausen's (2011) strategiske arena – arenaen for produksjon.

Respondenten er tydelig på at det vil bli en egen person med strategisk fagansvar for forebyggende arbeid noe som vil være av avgjørende betydning for den videre organisering av dette arbeidet. Det kan få store konsekvenser for de øvrige medarbeidernes egenmotivasjon og engasjement for helhetstenkningen jamfør arenaen for produksjon (Klausen, 2011, s. 79). Respondenten er videre klar på at denne enheten vil bli forholdsvis liten. I dette fortolker vi det slik at selve forebyggingsjobben skal gjøres ute i geografien av de fleste mannskapene, mens den strategiske lederen og koordinatoren sitter sentralt plassert i nærheten av politimesteren.

På den annen side kan dette fort skape uenighet og egge til maktkamp. Hva vil den beste strukturen være for å lykkes med det forebyggende arbeidet? De nye lederne på de funksjonelle forebyggingsenheter vil kanskje tenke store, profesjonaliserte enheter med dedikerte medarbeidere for forebyggende politiarbeid? Enhetslederne ute på de geografiske driftsenhetene (politistasjonene og lensmannskontorene) vil på den annen side tenke at det er

ute i kommunene jobben skal gjøres, derfor trengs kompetansen ute geografisk og ikke mest mulig sentralisert. Ovennevnte dilemma har imidlertid respondent 1 en klar formening om:

Og når vi skal skru sammen det nye distriktet, så må vi passe at vi begynner å balansere dette riktig. At dette ikke ender med en stor stab og lite ute. Så vi må i hvert fall lykkes med politi som kan gjøre det vi skal gjøre, nemlig å gjøre mer på stedet. Det krever flere folk det. Da får det heller gå på bekostning av at det er litt færre inne, i disse stabene. Jeg synes at vi skal unngå at vi har en stor fellesenhet. Den må være liten. Men det må være en fagenhet som har tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi de faglige rådene, og støtte ute med både kompetansebygging og oppfølging. Men primæroppgaven skal skje ute. Det er der forebyggerne skal være, tettest mulig på. Geografisk enhet, det er ikke tvil. Det er der jobben skal gjøres. Så det sentralt blir i så fall kanskje politi på nett, kanskje det kan det gjøres sentralt – kanskje. For at det er såpass spesielt, men kontakten må kanskje være sentralt så tenker jeg at jobben skal gjøres der medarbeiderne er i kontakt med publikum. Jeg har ikke tro på noen stor forebyggende enhet. Den blir hos oss ikke stor, den blir liten. Sann som jeg tenker det.

Denne respondenten går litt lengre enn respondent 4 og peker på at ny teknologi må på plass for å lykkes med det forebyggende arbeidet. Videre pekes det på at mer må gjøres på stedet, underforstått med en innføring av ny nasjonal strategi om at flest mulig av politiets oppgaver skal løses på stedet. En målsetning er blant annet å løse flest mulig oppgaver av høyest kvalitet så tidlig så mulig i prosessen, samt å bruke tilgjengelig teknologi. I følge analysen vil ny teknologi kunne omfatte nye applikasjoner som blant annet gir mulighet for avhør på stedet, samt muligheten til å sende rapporter eller andre dokumenter direkte elektronisk inn til rette instans i politidistriktet (Analyse av politiarbeid på stedet, 2015, s. 25 flg.). Selv om de fleste er positivt innstilt til denne nye teknologien, vil kanskje enkelte hevde at teknologien får for stor plass. Vil ikke den medmenneskelige relasjonen fortsatt være den viktigste? Kjenner ikke den lokale lensmann sin kommune og sine innbyggere best, og kan på en bedre måte ivareta det forebyggende politiarbeidet enn en som sitter strategisk og overordnet plassert høyt i hierarkiet?

Det å bygge tillit fremheves av en av respondentene som sentralt for å lykkes med det forebyggende arbeidet. I den forbindelse vises det til behovet for nærhet, åpenhet og tilstedeværelse og at dette er like avgjørende i urbane som i rurale strøk. Det er en tendens til å knytte spørsmål om nærhet kun til små, lokale lensmannskontorer, men det fremheves som

viktig at politiet i byene også er til stede blant befolkningen og etablerer en relasjon. Særlig innenfor kriminalitetsområder hvor mørketallene er store som for eksempel vold i nære relasjoner, vil tillit og god relasjon til politiet kunne ha betydning for å forebygge kriminelle handlinger.

Ingen av de øvrige respondentene har vært negative til at forebygging etableres på nivå to, men en av respondentene skiller seg noe ut i forhold til de øvrige. Denne respondenten har gitt uttrykk for at forebygging burde vært plassert sammen med etterforskning og etterretning, men respondenten har likevel uttalt at en egen forebyggingsenhet på nivå to vil føre til at statusen på faget løftes. Videre uttaler respondent 1:

17 kommuner som ikke har eget politikontor, eller stasjon, 17 kommuner. Hvis du spør mange av disse, om de er fornøyd med den forebyggende tjenesten så sier de, de er fornøyd. Men de har ikke politikontor. Så vi mener det er fullt mulig å ha færre kontorer, men også ivareta det forebyggende arbeid.

Her vises det til at det er fullt mulig å ivareta politiets forebyggende arbeid, selv om antallet tjenestesteder reduseres. Som begrunnelse vises det til at mange kommuner allerede har vært uten lokalt politi og at det forebyggende arbeidet likevel har vært ivaretatt der. Det blir også uttalt at et godt forebyggende arbeid best løses med en økt profesjonalisering. Er det kanskje mulig allikevel å imøtekomme hele koalisjonens krav og forventninger om både robuste enheter og næret til lokalbefolkningen? Respondenten har videre uttalt:

Så tanken min er at når vi får nye distrikter med færre enheter, politikontakt og et mere kan du si, profesjonelt sammensatt forebyggende gruppe eller team, eller hva du kaller det, så vil de kunne gjøre det forebyggende arbeidet mye mer planmessig.

Når det her vises til bruk av politikontakt pekes det på en nyordning som ble fastsatt av Stortinget gjennom vedlegg til Innst. 306 S hvor det fastsettes at alle kommuner skal ha en politikontakt. Det er ikke gjort unntak for kommuner som har eller beholder sitt lokale lensmannskontor eller politistasjon. Politikontakten skal fungere som et bindeledd mellom politiet, innbyggerne og de ulike aktørene i kommunene. Politikontakten skal være tilstede et bestemt antall dager i uken, ha faste møtepunkter og følge opp avtaler mellom kommunen og politiet. Politikontakten skal ha et særlig ansvar for forebyggende arbeid i kommunene. Respondenten peker her både på struktur og kompetanse (kunnskap) og støttes av dette

gjennom transformasjonssystemet i den konseptuelle foretaksmodellen. Politiet vil gjennom den pågående nærpolitireformen utforme et nytt organisasjonskart og derigjennom produsere kvalitetsmessige gode polititjenester, herunder kriminalitetsforebygging. På den ene siden vil koalisjonen tildele de nødvendige ressurser som politiet trenger for å løse sitt samfunnsoppdrag. På den annen side vil politiet transformere de tildelte ressurser fra koalisjonen over til de tjenester som blant annet publikum, kommuner og departementer krever for å delta (Busch et al., 2007, s. 35). Akkurat som respondenten viser til gjennom profesjonelle forebyggende team og at tjenesten kan gjøres mer planmessig. Respondent 4 peker også på ordningen med politikontakt på følgende måte:

De kommunene som mister kontorene sine skal jo ha det istedenfor lensmannskontorene sine, men sjøl de som har eget kontor skal jo ha en utpekt politikontakt. Så jeg tror at hvis en får til den miksen den ordningen med politikontaktene, klarer å gi få til de fullmaktene som de trenger, at kommunene faktisk får være med å diskutere og bestemme hva som skal ligge i den her ordningen. Hvordan vi skal forholde oss til den, har han avgjørelsesmyndighet i de sammenhengene som vi forholder oss til han. Hvis vi klarer å få til det, så tror jeg at vi – så tror jeg ikke det vil bli noe dårligere enn det som er i dag i forhold til forebygging.

Her gis det uttrykk for at enkelte forutsetninger må være tilstede for at ordningen med politikontakt skal bidra til å ivareta det forebyggende arbeidet. Det blir understreket at politikontakten må ha nødvendige fullmakter til å forplikte politiet overfor kommunen. Respondenten peker i realiteten på styring og ledelse innen det forebyggende arbeidet, og treffer etter vår oppfatning meget godt rett inn i avhandlingens hovedproblemstilling. Busch et al. (2007) beskriver koordineringsprosessen i koblingen mellom transformasjonssystemet og ledelsessystemet (Busch et al., 2007, s. 37). I dette tilfellet vil politimestrene konkret sende ledelses- og styringssignaler om hvilken rolle politikontakten skal ha. Motsatt vil politikontakten gi politimesteren eller ledelsen tilbakemelding om resultatoppnåelse og annen relevant informasjon som igjen setter ledelsen i stand til å gi nye styringssignaler. Ovennevnte understøttes av respondent 6 som har uttalt:

Og men de må ha nødvendige fullmakter. Det må være sånn at de opererer relativt trygt, og da må deres nærmeste foresatte må på en måte klarlegge hva som er fullmaktene. Så når du sitter i et politiråd, så må du kunne si ja og nei, tja, det kan jeg

fikse, det kan jeg ordne, der kan vi stille opp, det kan vi gjøre, det kan jeg gjøre, eller det kan jeg få til, jeg kan veilede videre og så videre.

Innst. 306 S med vedlegg gir ikke nærmere føringer om hva som skal ligge i ordningen med politikontakt. Politikontakten er heller ikke beskrevet i Politianalysen eller Prp. 61 LS (2014-2015). På den annen side er det derimot gitt noen føringer i Politidirektoratets rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt (Rammer og retningslinjer, 2016, s. 115 flg.). Der fremgår at politikontakten i tillegg til å være et kontaktledd skal være rådgiver overfor kommunene innenfor kriminalitetsforebygging. Videre skal politikontakten sørge for oppfølging av politiets kriminalitetsforebyggende strategi og politiets nærpolitirolle. Politikontakten skal også være en pådriver for at politiråd og SLT-samarbeidet fungerer. Endelig fremgår det at politikontakten skal være et supplement til politiets øvrige kriminalitetsforebyggende arbeid. Respondenten vektlegger på den ene siden at politikontakten må ha de nødvendige fullmakter og kunne binde politiet på ressursiden eksempelvis i et politiråd. Med dette tolker vi respondenten dithen at politikontakten skal være politiets representant i politirådet ene og alene. På den annen side vil det nok være en del ledere som selv ønsker å inneha fullmaktene i politirådet og at politikontakten kun blir en bisitter i forbindelse med det forebyggende arbeidet. Det er fortsatt ikke fullt ut avklart hvilke konkrete arbeidsoppgaver og fullmakter politikontaktene skal ha. Det er også utfordrende at det ikke er avklart hvilken kompetanse den enkelte skal ha. En viktig del av transformasjonssystemet er beholdningen av kunnskap som gjør mennesker i stand til å utføre en oppgave (Busch et. al., 2007, s. 35).

Respondent 4 gir imidlertid uttrykk for at det er en fare for at lokalkunnskapen kan bli redusert ved å nedlegge og slå sammen lokale tjenestesteder. Respondenten har uttalt:

Dette her at en fjerner – tar bort en masse kontor så kan det medføre at lokalkunnskapen blir så mye dårligere at det faktisk får betydning for det forebyggende arbeidet. Det kan hende at det vil skje på sikt, jeg tror ikke en får noen sånn umiddelbar effekt i forhold til det.

Respondenten er her innforstått med at en sentralisering er påkrevet for å effektivisere polititjenesten. På den annen side er respondenten tydelig på at etter hvert som polititjenestepersonene tilhørende den nedlagte tjenesteenhet etterhvert forsvinner til andre stillinger eller går av med pensjon, så vil lokalkunnskapen sakte men sikkert ebbe ut. Når dette

inntreffer, er respondenten bekymret for at det forebyggende arbeidet vil bli skadelidende. Hvordan kan dette imøtekommes på en best mulig måte for å forhindre at det respondenten er bekymret for, vil inntreffe?

Lokalkunnskap fremheves av de fleste respondentene som avgjørende for å lykkes med ordningen med politikontakt. Respondent 6 gir uttrykk for tvil om kommunene rett og slett stoler på politiet. Vil politiet levere? Respondenten har uttalt:

..kommunene de har jo ikke tillit til oss. De har jo ikke tillit til at vi vil bli mye bedre, for de har jo sett så mange ganger at vi har snakket om det. Så jeg tror nå at dette er vår aller siste sjanse i en sånn reform og en endring, til å vise at vi faktisk blir bedre.

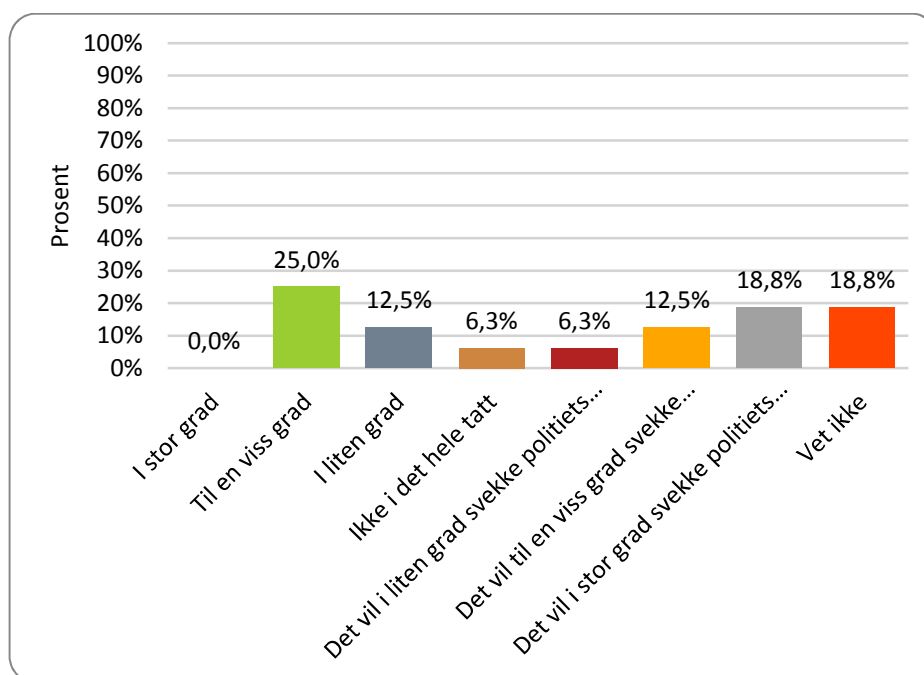
Respondenten ovenfor stiller et ultimatum. Respondenten hevder at politiet nå har sin siste mulighet til å levere gode polititjenester overfor kommunene. Politiet har ifølge respondenten tidligere lovet en forbedret polititjeneste til kommunene, men underforstått har lite skjedd. I henhold til de styrende dokumentene vil en viktig forutsetning for politiets legitimitet og autoritet være et lokalt forankret politi med tett kontakt til nærmiljøet og kommunen (Prp. 61 LS, 2014-2015). I motsatt fall – hvis politiet ikke greier å levere på dette med politikontakt opp mot kommunene, vil muligens dette kunne innebære en stor fallitterklæring. Respondent 4 understreker også viktigheten av man velger de rette personene, som skal ha rollen som kontaktperson. Respondenten uttalte:

Det er klart at hvis det er en kommune som har en lensmann som ikke er så engasjert, ikke er så på, ser på reformen som noe som er mislykka, vil bli mislykka, som ikke blir bra og så videre, så vil det definitivt være feil person. Og som føler på en måte det at han har mista lensmannsstillinga mista lederstillingen sin, ja at han burde vært lensmann videre og den type ting i et lensmannsdistrikt så blir ikke det noe god miks altså det kan ikke bli noe godt resultat. Så jeg tror ikke at jeg skal ta – det blir nok ikke sånn at jeg går ut her og peker på, men jeg kommer nok til å være kjempetydelig på at her er det viktig å velge de rette personene.

Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen som var rettet mot politidistriktenes forebyggende koordinatore og radikaliseringskontakter stilte vi følgende spørsmål:

”I hvilken grad vil sammenslåing av lokale tjenestesteder styrke politiets forebyggende arbeid?”



Figur 8 (Fra Questback – *I hvilken grad vil sammenslåing av lokale tjenestesteder styrke politiets forebyggende arbeid?*)

Som det fremgår av tabellen ovenfor har 37,5 prosent av informantene svart at sammenslåinger av lokale tjenestesteder i liten grad eller til en viss grad vil styrke politiets forebyggende arbeid. På den annen side har en noe større gruppe, om lag 43,9 prosent av informantene svart at sammenslåing ikke vil styrke arbeidet, eller at slik sammenslåing vil svekke det forebyggende arbeidet. En gruppe på 18,8 prosent har svart at de ikke vet i hvilken grad sammenslåing vil påvirke det kriminalitetsforebyggende arbeidet.

Drøfting av funn – intervjuer versus spørreundersøkelse

Flere av respondentene gir uttrykk for at strukturelle endringer ved nedleggelser og sammenslåing vil ha stor betydning for hvordan den forebyggende tjenesten både skal gjennomføres og hvorledes den prioriteres av politidistriktets toppledelse. Dette står i sterk kontrast til informantenes svar fra spørreundersøkelsen hvor 43,9 prosent oppgir at sammenslåing ikke vil bidra til at politiets forebyggende arbeid styrkes. Hvorfor er det slik? Hva er årsaken til at toppledelsen i norsk politi har et så annerledes syn på strukturelle endringer enn fagkoordinatorerne? Noen av politimestrene er imidlertid av samme oppfatning som informantene fra spørreundersøkelsen. Disse politimestrene peker på at lokalkunnskap er

viktig, og at det er fare for at denne kan gå tapt ved nedleggelser og sammenslåing. De øvrige politimestrene har gitt uttrykk for at kriminalitetsforebygging vil ivaretas på like god eller bedre måte enn tidligere. Uansett hvilke maktkamper som vil oppstå, må alle tenke i et strategisk perspektiv om hva som gagnar befolkningens beste i det forebyggende arbeidet.

6.5 Forskningsspørsmål 4 – hvilken betydning vil riktig kompetanse ha for politiets forebyggende arbeid videre fremover

Vi har ovenfor pekt på tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet for 2017, hvor det fremgår at kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi. Budskapet kan ikke være til å misforstå. Tildelingsbrevet må oppfattes som klar bestilling fra politisk nivå om at forebygging i langt større grad enn tidligere skal prege politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse. I en streng fortolkning av bestillingen vil dette innebære betydelige endringer i politiets arbeid med kriminalitetsbekjempelse. Arbeidet med å forhindre kriminalitet skal være politiets hovedstrategi, og gjennomsyre politiets arbeid. Vil politiet virkelig være i stand til å omstille seg på en slik måte, at forebygging blir hovedstrategien? Da vil kanskje endringer i holdninger, kultur og ledelse være helt sentralt slik som dokumentundersøkelsen av 22. juli-kommisjonens rapport tilsier? Men det vil også være behov for økt kompetanse hos den enkelte, og i alle ledd av politiet.

I forskningsspørsmål 3 ovenfor har vi drøftet behovet for kompetanse for ansatte i politiet som skal ivareta rollen som politikontakt som en del av strukturendringene. Men budskapet i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet innebærer noe mer enn økt kompetanse bare hos politikontaktene. Her må kompetansen om forebygging trolig økes hos alle ansatte i politiet som arbeider med kriminalitetsbekjempelse. Når forebygging skal være primærstrategien kan det antas at både operative mannskaper, etterforskere, påtalejurister og ledere må få mer kompetanse om hvordan kriminalitet kan forebygges. Som respondent 4 har uttrykt det:

Så jeg tror at vi gjennom planarbeidet vårt kan gjøre dette her enda tydeligere, at forebygging faktisk er alle sitt ansvar og det er noe alle skal drive med.

Linda Lai (2012) fastsetter i sin bok om strategisk kompetansestyring 'at kompetanse handler om å være i stand til å mestre oppgaver og oppnå definerte mål' (Lai, 2012, s. 11). Hun hevder at kompetanseutvikling er en forutsetning for at en organisasjon skal lykkes i møtet med endrede samfunnsforhold. Gjennom atferdssystemet utvikles god atferd, kultur og

holdninger, som lever opp til de verdiene koalisjonen har fastlagt. Denne atferden har igjen en effekt mot de andre systemene i den konseptuelle foretaksmodellen (Busch et al., 2007, s. 195).

Et relevant spørsmål vil derfor være: Er norsk politi tilstrekkelig kompetent til å imøtekomme fremtidens krav om at forebygging skal være politiets primærstrategi? Vi har ut fra dette utformet det fjerde forskningsspørsmålet slik:

Har politiet rett kompetanse til å ivareta eller styrke det forebyggende arbeidet?

I intervjuguiden ble respondentene spurt om respondentens syn knyttet til om det var behov for økt kompetanse i politiet for å ivareta det forebyggende arbeidet.

Slik sett vil tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet for 2017 i tillegg til atferdssystemet, også påvirke koalisjonssystemet, ledelsessystemet og transformasjonssystemet. Alle respondentene omtaler kompetanse i intervjuene, men ingen av respondentene forsøker å definere begrepet kompetanse. Respondent 2 sier:

Nei, så jeg tror å bygge de gode tunge kompetansemiljøene, det er helt avgjørende altså.

Her gir respondenten uttrykk for at det vil være en forutsetning at det bygges opp fagmiljøer innenfor forebygging. Vi snakker her om styring og ledelse fra toppledelsen og at ledelsen må ta aktivt ansvar for å bygge det tunge kompetansemiljøet som respondent 2 henviser til. Dette samsvarer også med 22. juli-kommisjonens rapport vedrørende å inneha solid og korrekt kompetanse innen det gjeldende området. På den annen side står dette i kontrast til det Klausen (2011) skriver er essensielt i forhold til strategisk ledelse som han mener må gjennomsyre hele organisasjonen for at det skal fungere. Dette vil heller ikke samsvare med nærpolitireformens intensjoner om *mer politiarbeid på stedet*, hvor hensikten er å få gjort mest mulig i fremste linje. Vil det ikke være hensiktsmessig å sikre god nok kompetanse blant de operative mannskapene som faktisk møter publikum i det daglige når patruljen er ute og ruller? Eller ønsker man seg tunge fagkompetente miljøer bestående av spisskompetente forebyggere som reiser ut fra den store politistasjonen sentralt og gjør en jobb, for så å returnere tilbake? Det mest sentrale spørsmålet i denne forbindelse vil jo være hvilken av de

to tilnærmingmåtene som gir best forebyggende nytte for samfunnet i et strategisk perspektiv?

Foranstående respondent 2 sin betraktning støttes opp av respondent 3, men trekker resonnementet sitt noe lengre og uttrykker:

Så jeg håper at vi klarer å få en sånn god forebyggede enhet som klarer faktisk å spre ut den kunnskapen som vi skal få ut.

De fleste respondentene uttrykker at selv om de nye forebyggende enhetene på nivå to vil få en sentral rolle, vil det samtidig være viktig å spre kunnskap om forebygging til de andre enhetene. Dette vil måtte påvirkes gjennom adferdssystemet i den konseptuelle foretaksmodellen til Busch et al. (2007) hvor holdninger, verdier, normer og kultur står sentralt. Har man de rette medarbeiderne på plass i denne nye forebyggende enheten til å påvirke organisasjonens øvrige medarbeidere i ønsket retning? Vil den rådende kulturen i form av formelle og uformelle normer og verdier gjøre organisasjonen mindre tilpasningsdyktig ovenfor slike endringer slik som Christensen et al. (2010) beskriver? Flere av respondentene er av den oppfatning at kunnskapsdeling er essensielt, men spørsmålet blir hvor mye den eksisterende organisasjonskulturen vil virke inn på gjennomføringen. Og vil strukturendringen som løfter forebyggende opp på nivå 2 i politiorganisasjonen ene og alene være nok? Forskningsmessig vil Whittington (2002) være av den oppfatning at organisasjonsstrukturen alene bare har begrenset innflytelse på de ansattes atferd, og at man må organisere politiet som institusjon etter strategien og ikke omvendt. Riktig kompetanse vil være viktig da atferden som utøves vil være preget av de mennesker som er tilstede. Den formelle strukturen med en forebyggingsenhet på nivå to er som nevnt viktig, men den fremtidige organisasjonskulturen på disse enhetene kan være vel så sterk (Busch et al., 2007, s. 35).

Eller er politiorganisasjonen så moden for endringer og omstillingsvillig at den gamle organisasjonskulturen tilsidesettes? I forhold til selve forskningsspørsmålet, er dette etter vår oppfatning viktige spørsmål som må avklares for at man skal komme videre med det forebyggende arbeidet innen politiet. Som respondent 1 uttrykker det:

Og jeg tror at dersom man etablerer større fagmiljø så tror jeg for det første at det blir mer attraktivt, at de som vil jobbe med dette helst vil jobbe på en større enhet hvor det

er et visst fagmiljø, hvor det er karrieremuligheter, hvor det er fagutvikling, så jeg tror at litt større enheter, så vil vi rekruttere lettere, bygge et kompetansemiljø som gjør at du lettere blir god på det, rett og slett. Da tror jeg at det også blir lettere å beholde de, på disse enhetene.

Ved ovenstående utsagn snakker respondentene her om at man både trenger økt kompetanse samt rett kompetanse, og at dette i realiteten handler om strategisk kompetansestyring (Lai, 2012). I denne forbindelse vil også Klausens (2011) strategiske arena - den sosiale arena - teoretisk bygge oppunder funnene ovenfor. Dette må samtidig sees i nær sammenheng med den konseptuelle foretaksmodellens adferdssystem hvor nettopp normer, verdier og kultur er sentrale elementer. Dette bør respondentene som strategiske ledere ha med seg når de skal bygge kompetanse innen det forebyggende arbeidet. De må videre spørre seg: hva er det som får medarbeiderne til å føle tilhørighet på avdelingen og får de til å yte maksimalt? Hvordan kan jeg som leder medvirke til å utvikle mine medarbeidere på en sådan måte at organisasjonen lykkes med sin strategi og når sine mål? På den annen side kan respondentene tenke at kompetanseøkning er kostbart og ha en oppfatning om de virkelig får igjen i form av bedre resultater dersom de høyner den forebyggende kompetansebeholdningen i organisasjonen.

Hva handler egentlig kompetanse om relatert til forebyggende politiarbeid? Det er eksempelvis vesentlige forskjeller på å forebygge ulykker i trafikken, å forebygge bruk av narkotika og rusmidler i et ungdomsmiljø eller å forebygge drap eller voldshandlinger innenfor rivaliserende gjengmiljøer. Som respondent 2 uttrykker det:

For det første mener jeg du må ha kompetanse på det miljøet du jobber mot.

Det vil således være viktig at ansatte i politiet har rett kompetanse. Å være kompetent er ikke det samme som å ha høy kompetanse. Det er avgjørende at man har riktig kompetanse i forhold til de krav som dagens og fremtidige oppgaver stiller (Lai, 2012, s. 13). At kompetansen må være riktig støttes av respondent 5 som sier:

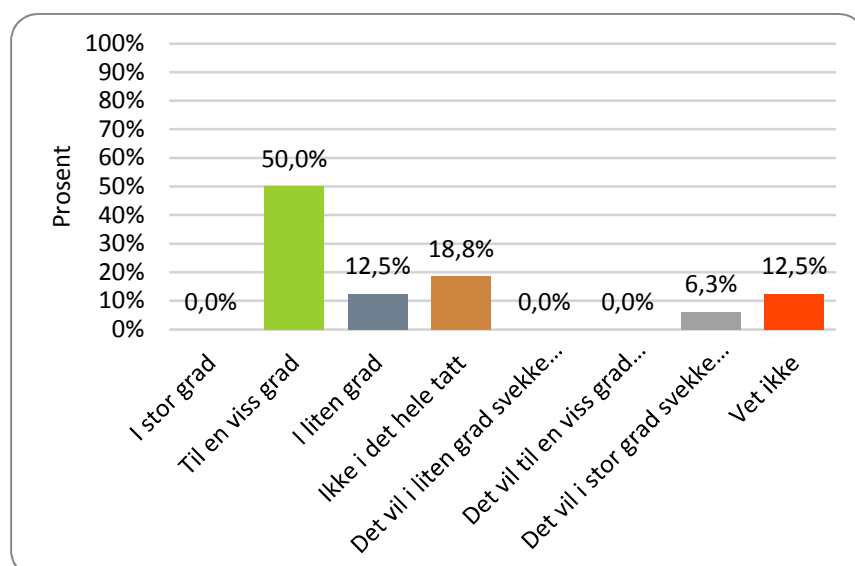
Ja hvis du får høy kompetanse på noe, så behøver jo ikke det å bety at du trenger å bli dårligere på andre ting. Men hvis de blir så opptatt av det de har fått kompetanse i at de feilprioriterer på den måten, da er det jo lederskapet enten på politistasjonen eller på operasjonssentralen det er noe feil med avhengig av hva slags tidshorisont du er i.

Det synes etter dette å være bred enighet om at en god forebygging vil kreve at det etableres sterke fagenheter i de nye politidistriktene, for derigjennom sikre at politidistriktene har riktig kompetanse.

Kompetanse er viktig for den enkelte medarbeider, og er en vesentlig del av det sosiale arbeidsklima. Som leder må du evne både å se og foregripe eventuelle sosiale problemer. Hva er det jeg som organisasjonens strategiske leder kan gjøre for å gi mine medarbeidere den nødvendige legitimitet de trenger for å imøtekomme sitt samfunnsoppdrag? På den annen side må medarbeiderne (de underordnede) stille klare forventninger til, men også stille spørsmål ved de styringssignaler som politiledelsen gir. Dette understøttes gjennom ledelsesutviklingsprosessen som utgjør koblingen mellom ledelsessystemet og atferdssystemet i den konseptuelle foretaksmodellen. I denne prosessen vil ledelsessystemet arbeide med å utvikle økt kunnskap, motivasjon og verdier til atferdssystemet. Motsatt vil ledelsesutviklingsprosessen også innebære at atferdssystemet påvirker kunnskap, motivasjon og verdier til ledelsessystemet (Busch et al., 2007, s. 37).

Dette handler også om kampen om å beholde og tiltrekke seg god arbeidskraft. I et arbeidsmarked hvor medarbeidere står i posisjon for å velge, vil det ha avgjørende betydning at de strategiske lederne er på banen på den sosiale arena hvor dette foregår.

I spørreundersøkelsen har vi ikke stilt spørsmålet om politiet har rett kompetanse til å ivareta eller styrke det forebyggende arbeidet. Vi har derimot stilt et spørsmål knyttet til innføring av den nye arbeidsmetoden, politiarbeid på stedet. Dette er en metode som handler om å løse så mange oppgaver av god kvalitet, så tidlig som mulig. Arbeidsformen vil blant annet innebære bruk av lydavhør på stedet og bruk av mobile løsninger, og vi innebære at alle ansatte må ha økt kompetanse for å ta i bruk den nye arbeidsmetoden. Innføringen av metoden politiarbeid på stedet bygger på en analyse fra 29. oktober 2015.



Figur 9 (Fra Questback – I hvilken grad vil den nye arbeidsmetoden politiarbeid på stedet bidra til å styrke politiets forebyggende arbeid?)

Som det fremgår av grafen ovenfor har et flertall av informantene (62,5 prosent) svart at den nye metoden til en viss grad eller i liten grad vil bidra til å styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet. På motsatt side har en mindre gruppe på 6,3 prosent av informantene svart at den nye metoden i stor grad vil svekke politiets forebyggende arbeid. Det er også grunn til å merke seg at en gruppe på 18,8 prosent har svart at den nye metoden ikke i det hele tatt vil bidra til å styrke politiets forebyggende arbeid. Videre har en gruppe på 12,5 prosent svart at de ikke vet om den nye metoden vil påvirke politiets forebyggende arbeid.

Drøfting av funn – intervjuer versus spørreundersøkelse

Med hensyn til at forskningsspørsmålet til politimestrene og spørsmålet rettet til informantene er ulike er det ikke fullt ut mulig å drøfte de to gruppernes svar opp mot hverandre. Det er likevel slik at de to spørsmålene inneholder enkelte likheter, blant annet fordi det er behov for å tilføre de ansatte ny kompetanse for å gjøre bruk av arbeidsmetoden politiarbeid på stedet. Politimestrene har i sine svar lagt vekt på viktigheten av å etablere gode kompetansemiljøer, evnen til å spre kompetanse og benytte rett kompetanse mot ulike miljøer. Majoriteten av tjenestepersonene har gjennom spørreundersøkelsen også gitt uttrykk for at politiarbeid på stedet i en viss grad vil bidra til å styrke politiets forebyggende arbeid. Her er både politimestrene og fagkoordinatorerne stort sett positivt innstilt til at kompetanse vil styrke politiets evner til å arbeide forebyggende. På den annen side er det verdt å merke seg svargruppen på 18,8 prosent som ikke har noen tro på dette. Hva skyldes det at man ikke har

evnet å få med seg alle de faglige mellomlederne som er så viktig i en endringsprosess? Det er disse som påvirker sine egne medarbeidere direkte i hverdagen og toppledelsen er totalt avhengig av støtte fra disse for å få drevet endringene igjennom i organisasjonen, noe som for øvrig understøttes av Busch et al. (2007).

Hva er dette videre et utslag av og hva betyr disse funnene egentlig? Eller er det slik at informasjonsflyten fra toppledelsen er mer direkte mot lederne i egen ledergruppe og at den ikke når ut til resten av organisasjonen? Kan dette være et utslag av svakere informasjonsflyt ut til transformasjonssystemet enn til ledelsessystemet jamfør den konseptuelle foretaksmodellens *profesjonaliseringsprosess* (Busch et al., 2007, s. 37)?

Det kan hevdes at respondentenes og informantenes svar handler om hvorvidt man har tro på om kompetanse vil bidra til å ivareta eller styrke politiets forebyggende arbeid. Når det gjelder spørreundersøkelsen kan det i tillegg antas at informantene i sine svar har vurdert om det er realistisk at forebyggende kompetanse vil bli tilført de rette personene som skal drive politiarbeid på stedet. Det foreligger i alle tilfelle en viss grad av uenighet mellom politimestrene som respondenter og tjenestepersonene i hvilken grad kompetanse vil ha betydning i forhold til forskningsspørsmålet. I følge Klausen (2011) vil en slik uenighet danne grunnlag for både uenighet og konflikt.

6.6 Drøfting av øvrige funn

6.6.1 Politiets forebyggende arbeid - begrepsforståelsen

Funnet indikerer en sprikende forståelse av begrepet og som kan ha betydning for hvilke strategiske valg som tas under implementeringen av nærpolitireformen. For eksempel kan en vurdere om det ville være hensiktsmessig å tydeliggjøre hvilke oppgaver og ansvarsområder som en mener tilligger dette fagområdet, noe som kunne være gjort på sentralt nivå eller lokalt innenfor et politidistrikt.

Faren ved en uklar begrepsforståelse kan blant annet være utflytende og uklart ansvarsområde. En utflytende begrepsforståelse kan også medføre utfordringer knyttet til resultatmåling. Videre vil den tradisjonelle forståelsen av begrepet som i stor grad er knyttet opp mot arbeid med barn og unge, kunne medføre at alle oppgaver knyttet til denne arbeidsgruppen ansees som forebyggende arbeid. Det beskrives en praksis i flere

politidistrikter hvor de som skal gjøre forebyggende arbeid mot barn og unge også har ansvaret for etterforskningen av de samme saksområdene. De fleste respondentene er tydelige på at det også skal være andre i distriktet som driver med forebyggende arbeid på et strategisk nivå i den nyopprettede enheten på nivå to. De er imidlertid like tydelige på at denne enheten skal være liten og at det forebyggende arbeidet skal utøves ute i de geografiske driftsenhetene.

Et annet argumentene for å omdefinere eller modernisere begrepet er at dette vil gjøre noe med statusen til faget. Hvis forebygging blir en del av alt politiarbeidet som gjøres, så vil det være lettere å motivere menneskene generelt til å jobbe med det i tillegg til fagpersonene på området.

En uklar begrepsforståelse kan også ha stor betydning for valg av strategi, for eksempel har respondentene lagt til grunn en strategi for å kombinere forebyggende og beredskapsarbeid i patruljene. Det kan stilles spørsmål ved om fagledelsen innenfor forebyggende arbeid vil mene at det er riktig at de samme patruljene både skal drive med forebyggende arbeid og være i beredskap, nettopp fordi det da ofte vil oppstå en situasjon at det forebyggende oppdraget vil måtte vike for de oppdukkende hasteoppdragene. Respondentene som foreslår at patruljene skal kombinere oppgavene gjør gjennom denne vurderingen et strategisk valg som det ikke er sikkert fagansvarlig vil være enige i. Ved å sette av egne mannskaper til det forebyggende arbeidet, vil en i større grad kunne reservere seg mot å bli fanget av oppdukkende beredskapsoppdrag, i motsetning til løsningen som fremmes av flertallet hvor det kontinuerlig må gjøres en prioritering. Dersom en ønsker å oppnå en styrking av det forebyggende arbeidet i distriktet, er det et spørsmål om denne type strategiske valg bør gjøres i samråd med fagledelsen innad i distriktet for å motvirke en situasjon hvor det kan oppstå unødige maktkamper.

Hvis noen oppfatter forebygging til å omfatte besøk på ungdomsklubber og puber mens andre mener det handler om å forhindre familievold, drap og annen alvorlig kriminalitet, vil en sette inn forskjellig tiltak og legge forskjellig kompetansebehov til grunn. Legger en til grunn den videste forståelsen som også omfatter den alvorligste kriminaliteten, vil ikke lenger lokalkunnskap være så avgjørende. Da vil det være miljøkunnskap og kunnskap om kriminalitetsbildet som virker inn i større grad. Det fremheves av noen av respondentene at det ikke lenger skal være valgfag om en skal drive med forebygging eller ikke, og da er det en naturlig følge at det heller ikke bør være fritt hva en definerer inn i begrepet.

Dersom de som skal iverksette hovedstrategien om forebyggende politiarbeid har så ulik forståelse av hva som ligger i begrepet, kan en også se at dette vil kunne skape utfordringer i forhold til å måle utviklingen innenfor fagfeltet.

6.6.2 Måling av kriminalitetsforebygging - utfordringer

Helt konkret, er det forebygging som er årsaken til at vi ikke har hatt skoleskyting i Norge enda og hvordan måles i så fall denne effekten?

Konsekvensen av disse utfordringene er gjerne at en måler aktiviteten som utføres og for det forebyggende arbeidet medfører ikke den et produksjonsresultat på samme måte som mange andre målinger i politiet. Dermed vil dette fagområdet kunne tape i kampen om ressursene. Innen etterforskning og beredskap finnes det tydelige kvantifiserte måleparametere på responstid og straffesaksarbeidet, som vil kunne påvirke prioriteringen av hvor en legger inn ressursene.

Politiets målstyring er i stor grad basert på måling av produktivitet heller enn effektivitet fordi tjenestene som leveres er komplekse og effekten eller utfallet av tjenesten kan være vag og upresis. Et eksempel på dette kan være at publikums trygghetsfølelse måles gjennom aktivitet som strategisk ledelse har definert som utslagsgivende på trygghetsfølelse uten at vi vet om denne aktiviteten har noen innvirkning – antallet anmeldelser for ordensforstyrrelser ble ansett som indikator fordi det viste at politiet hadde vært på offentlige steder hvor det ble utført ordensforstyrrelser.

Det kan stilles spørsmål ved om forebyggende politiarbeid er et område innenfor politiets virksomhet hvor det må foretas evalueringer og andre kvalitetsmålinger som alternativ til kvantifiserbare mål. Det kan også være et alternativ at det opprettes saker innen forebygging på tilsvarende måte som for straffesaker for å sikre et tilstrekkelig systematisk og strukturert arbeid med den aktuelle situasjonen. Da vil alternativet være å måle aktivitet som ansees for å være innenfor virksomhetsområdet, men da måles ikke produktet slik som ved responstidsmålinger og restanseutviklingen på straffesaker, men indikatorer. Dersom en i realiteten skal være i forkant av den kriminelle adferden, så vil det ikke være hendelser å måle så lenge en lykkes og da vil dagens målstyring ikke gi et riktig bilde av hva som oppnås.

En av respondentene viser til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og deres arbeidsmetoder som er gjennomgående forebyggende innrettet. For målstyringen vil en også kunne trekke en parallell til måten det måles på der og lære av deres erfaringer. Det viktigste er imidlertid å være bevisst de utfordringene som kjennetegner fagområdet og tilpasse målstyringen til disse.

Måling på kvalitet kan for eksempel være gjennom evalueringer før og etter en periode med innsats mot et særskilt område eller det kan være publikumsundersøkelser hvor en spør om den opplevde forebyggende effekten.

Også innenfor straffesaksarbeidet er det nå åpnet opp for å utføre kvalitative målinger i motsetning til kvantitative som tradisjonelt har vært gjort. Statsadvokaten i Oslo har i 2016 for første gang gjennomført kvalitetsmålinger på etterforskningen i blant annet saker om vold i nære relasjoner. De ønsker også at politiet selv skal starte med den type kvalitetsmålingen av eget arbeid. Dette viser at det finnes både erfaring og muligheter for å vurdere dette også for politiets forebyggende arbeid.

6.6.3 Kultur – utfordringer for endring

De kulturelle trekkene som respondentene selv synes å være en del av kan for eksempel være holdninger knyttet til det forebyggende politiarbeidet som noe for de spesielt interesserte, og for noen virker det som forebygging er noe vi nok skal finne tid til innimellom andre viktigere oppdrag. En av respondentene har uttalt det slik:

Og det er klart hvis det i perioder hvor det er litt roligere da eksempelvis og de sitter med oversikt over at det er ungdomsarrangementer og det er andre ting også i politidistriktet, det er kapasitet i forhold til patruljene, så tenker jeg at da må jo operasjonssentralen tenke okei. Istedenfor å kjøre langs veiene sånn og sånn, så kan de faktisk bruke den patruljen der og der for der er det lurt at de viser seg rett og slett for å drive tradisjonell forebygging.

Et annet utslag av kultur er at de fleste av respondentene tilsynelatende ikke mener at det er nødvendig med noen særlig kompetanse for å kunne utføre det operative forebyggende arbeidet. De fleste er av den oppfatning at dette er noe de som jobber operativt i dag kan gjøre i sin ledige tid uten at dette fremheves behov for noen spesiell kompetanse. Dette er et uttrykk både for at flere i liten grad ser på forebyggende politiarbeid som et fag og at de legger en

tradisjonell og forenklet forståelse av hva som er forebygging til grunn. Uttalelsen til respondenten tolkes dit at fokuset ligger andre steder enn på kompetanse:

Og alle de derre spørsmåla der vil jo politikontakten være midt oppi tenker jeg. Og så er jeg helt sikker på at det må være flere – det er ikke nok med en – det kan godt være en funksjon – men det må deles på så få at det ikke flyter ut og så mange at det går an at en dame blir gravid og har permisjon uten at forebyggende arbeid blir liggende brakk et år.

En av respondentene uttalte at forebygging hadde lav status og at vedkommende ønsket å styrke statusen til dette faget i organisasjonen. Ut fra intervjuene kan en spørre seg om det egentlig bare er blant medarbeidere og operative mannskaper faget har lav status eller er det også tilfellet blant strategiske lederne.

Politimestere er toppledere og sterke bærere av kultur særlig i eget politidistrikt. Måten de omtaler faget eller graden av forståelse for innholdet og utfordringene knyttet til faget vil derfor ha stor innvirkning på hvordan resten av organisasjonen oppfatter statusen til faget. En av respondentene viser til at det å omdefinere innholdet i begrepet kan heve status, men vil det ikke kunne ha like stor innvirkning på status hvordan faget omtales med den forståelsen mange har i dag? Også andre ledere i distriktene som de nye driftsenhetslederne og mellomledere har stor innvirkning på hvilken kultur som eksisterer. Hvis forebygging omtales som kvinnsarbeid som de gravide damene driver med når de ikke kan være ute (underforstått i operativ tjeneste), så forsterker det oppfatningen av at faget har lav status.

Kulturelle trekk ved en organisasjon har vokst frem over tid og er basert både på formelle og uformelle normer og verdier. Disse verdiene er gjensidig avhengige av hverandre og har vokst fram i et komplekst samvirke (Christensen et. al.). Det er derfor ikke gitt at en klarer å endre en kultur selv om det skulle være et mål, og dersom en klarer det vil det ta tid før det etableres en ny kultur i organisasjonen. For å klare det må en jobbe med både de formelle og uformelle verdiene og normene over tid og utfallet av dette er ikke gitt. En av respondentene sier at det må tas et oppgjør med den kulturen på operasjonssentralen som gjøre at de innringende oppdrag ansees som viktigere enn de planlagte forebyggende oppdrag. Når en kommer ned på helt konkrete vurderinger og beslutninger som det, så vil det være større mulighet for å kunne påvirke disse gjennom formelle normer som for eksempel prioriteringsdirektiver. Den kulturen som dette konkrete eksempelet imidlertid er et utslag av, vil være mer omgripende og

dermed vanskeligere å endre på. Generelt vil det innebære en betydelig kulturendring for politiet å skulle benytte forebyggende politiarbeid som en hovedstrategi, siden vi har bygd det aller meste av virksomheten opp rundt en reaktiv strategi. Dersom en skal klare å oppnå denne endringen, er det imidlertid nærliggende å se hen til både politimester og operasjonssentralen som en sentral aktør på den kulturelle arena.

Vi har ovenfor og på grunnlag av våre funn drøftet fire forskningsspørsmål som hver for seg har vært til hjelp for å undersøke hovedproblemstillingen; om hvordan politiets forebyggende arbeid kan styrkes i forbindelse med innføring av nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv. Våre funn er ikke matematisk nøyaktige, men de gir likevel etter vårt syn et godt grunnlag for å oppsummere og trekke noen konklusjoner. Dette vil naturlig høre hjemme under neste kapittel – *Oppsummering og konklusjoner*.

7 Oppsummering og konklusjoner

I dette kapitlet vil vi oppsummere hovedpunktene for hvordan vi mener man skal kunne lykkes med å styrke politiets forebyggende arbeid gjennom nærpolitireformen, relatert til de funn som er gjort og gjennom dens drøftinger i denne avhandlingen.

Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes gjennom nærpolitireformen – sett i et strategisk perspektiv?

De strategiske lederne har tydelig oppfattet sitt oppdrag om at det forebyggende politiarbeidet skal være politiets primærstrategi, og de har i all vesentlighet en positiv holdning til nærpolitireformen og dens innvirkning på politiets forebyggende arbeid. Tjenestepersonene på fagnivået har likevel et mer balansert syn på dette spørsmålet. Det fremkommer en god del premisser og anbefalinger for hva som bør være på plass fra sentralt hold for at en skal kunne oppnå en styrking av det forebyggende politiarbeidet, og hovedpunktene for dette vil det redegjøres for under.

Fra sentralt hold er det nødvendig med tydelige avklaringer til hva som er forebyggende politiarbeid. På strategisk nivå i distriktene er det i dag betydelig usikkerhet knyttet til hva som ligger i begrepet. Det vil også være nødvendig med tydelige forventninger til økt forebyggende effekt – dreining mot proaktivt politiarbeid. Det er en anbefaling at målstyringen tilpasses dette fagfeltet med kvalitative målinger og balansering mot andre mål i

politiet. For å klare å skape en dreining mot proaktivt politiarbeid med forebyggende som primærstrategi er det nødvendig med aktiv lokal styring og ledelse gjennom tydelige prioriteringer og planer for det forebyggende arbeidet. Denne styringen er like relevant i politidistriktets toppledelse, på lavere nivå i organisasjonen og på operasjonssentralen. Videre synes det klart at kultur og holdninger hos politimestre, driftsenhetsledere, operasjonssentralen, og andre ledere lokalt er et avgjørende premiss for å styrke det forebyggende arbeidet. Det må skapes bevissthet om målet og status for fagfeltet må styrkes. Strukturendringene ved å løfte faget til nivå to i organisasjonen synes å styrke det forebyggende arbeidet. De strukturelle endringene på tjenestestedsnivå ansees å ha mindre negativ innvirkning enn fryktet innledningsvis.

Kriminalitetsforebygging kan ikke håndteres av politiet alene. Det er derfor avgjørende å utvikle gjensidig forpliktende samarbeid med andre problemeiere – lokalt og sentralt. Lokalt vil politikontakten kunne være en sentral aktør. Det vil likevel være behov for nærmere å definere politikontaktens rolle og krav til kompetanse. Det vil også være viktig å klargjøre politikontaktens fullmaktsforhold når politikontakten opptrer utad, for eksempel opp mot kommuner eller andre aktører.

For å imøtekomme kravet om at forebygging skal være politiets primærstrategi må politiet være forberedt på at det vil være behov for økt kompetanse om forebygging i en større del av organisasjonen. De nye forebyggingsenhetene på nivå to vil her ha en sentral rolle.

8 Refleksjon

Et av avhandlingens delmål, vil være å kunne gi noen råd for å kunne lykkes i det forebyggende arbeidet. Tidligere forskning på området har vist seg å være begrenset. Det er i innledende kapitler i denne avhandlingen tatt inn noe generell forskning på politireformer fra våre naboland, men forskning på reform og forebyggende aspekter ved dette i Norge finnes det lite av.

Vi har i vår avhandling valgt å bruke metodetriangulering ved å sammenfatte dybdeintervjuer, spørreundersøkelse og dokumentundersøkelser for å belyse problemstillingen på en best mulig måte. Funnene og konklusjonene som er trukket, viser at politiets strategiske ledere har en klar formening om hvor norsk politi skal i fremtiden relatert til det forebyggende arbeidet.

Men har politimestrene det like klart for seg hvordan de skal få organisasjonen til å nå dette politiske målet? Er nærpolitireformen kun en ren politisk bestilling fordi hendelsene 22. juli 2011 krevde det? Eller legger man til grunn at norsk politi vil bli bedre innen både beredskap, etterforskning og kriminalitetsforebyggende arbeid gjennom sentralisering av enheter, økt fokus på tekniske hjelpemidler og nedleggelse av omkring 120 tjenestesteder på landsbasis?

Hva er grunnen til at det er større tro på reformens virkninger blant ledere enn fagpersoner? Henger dette sammen med mer tilgjengelig informasjon, sterkere helhetsspektiv eller kan det være uttrykk for en kultur for enighet i toppen? Forventninger om å slutte opp om felles mål uten kritiske spørsmål? Disse kritiske spørsmålene avslutningsvis åpner for diskusjon og refleksjon rundt pågående prosesser. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) har igangsatt et arbeid med å evaluere nærpolitireformen, et arbeid som skal gå over fire år. I første del av rapporten som DIFI leverte i februar 2017 pekes det på at arbeidet med nærpolitireformen er i rute, men det er likevel utfordringer knyttet til politiansatte og publikums tillit til at målene med reformen vil nås. DIFI er også kritisk til bruk av begrepet "nærpolitireformen". I desember 2016 publiserte Universitetet i Bergen ved Renå, Lægreid, Aars og Glomseth forskningsrapporten "Nærpolitireformen - politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventninger til reformen". I forskningsrapporten slås det fast at det blant politiansatte er en utbredt skepsis til reformen. Ledere er likevel mer positiv til reformen enn medarbeiderne. Det er større skepsis til reformen blant ansatte i politidistriktene, enn øvrige politiansatte. Ansatte i politistillinger er mer skeptisk til reformen enn sivilt ansatte.

Ut fra dette vil det etter vår oppfatning være interessant om det ble gjennomført forskning på resultatene av nærpolitireformen om tre til fem år. Det vil også være interessant om en slik forskning ble rettet opp mot denne avhandlingens problemstilling. Hansken er herved kastet, og vårt håp både som forskere og som fremtidens strategiske politiledere er at noen fremtidige masterstudenter eller doktorgradsstudenter er villige til å ta imot denne utfordringen. Med hensyn til funnene fra vår avhandling ville det etter vårt syn også være interessant å se nærmere på hva som gjør at de strategiske lederne stiller seg så ukritisk til spenningen mellom målsetningene for reformen. Videre vil det være interessant å undersøke nærmere hvilken virkning dagens målstyring har på prioriteringer mellom fagområdene, og hvordan denne eventuelt bør tilpasses politiets fremtidige tjenesteyting.

9 Litteraturliste

Augland, R. & Mæland, H. (2016). *Politirett*.

Oslo: Gyldendal juridisk.

Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S. J. & Vanebo, J. O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*.

Oslo: Universitetsforlaget.

Børstad, E. (2011). Kan alvorlige hendelser forebygges? Refleksjon etter 22. juli. *Fokus*, 11(2).

Clemet, K. (2017, 26. februar). Uten reformer stopper Norge. *Aftenposten*, s. 2-3.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). (2017). *Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2016*.

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). (2013). *Rapport 2013:3, Evaluering av Politidirektoratet*.

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*.

Cappelen Damm AS.

Fransson, L. (2017, 14. januar). Mange opplever nå at Regjeringen tar tryggheten fra folk. *Dagbladet*. Lokalisert på

<http://www.dagbladet.no/nyheter/mange-opplever-na-at-regjeringen-tar-tryggheten-fra-folk/66636504>

Frøyland, E., Hoelsæter, A. E., & Korneliussen, R. (2005). Bakgrunnsnotat om mål- og Resultatstyring. *Senter for statlig økonomistyring*. Lokalisert på

<http://dfo.no/no/Styring/Publikasjoner-og-rapporter/Analyser/Bakgrunnsnotat-om-mal-og-resultatstyring-22032005/>

Glomseth, R. & Aaserud, T. (2012). Politiet – når endring møter kultur, en krevende lederutfordring. *Magma*. Lokalisert på <https://www.magma.no/politiet-nar-endring-moter-kultur-en-krevende-lederutfordring>

Glomseth, R. (2002). *Organisasjonskultur – en studie av organisasjonskulturen ved Beredskapstroppen, Oslo politidistrikt*. Oslo: Politihøgskolen.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, S. O. & Glomseth, R. (2015). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Johannessen, S. O. (2015, 11. november). Politi i krise. *Politiforum*. Lokalisert på <http://www.politiforum.no/no/meninger/kronikker/2015/Politi+i+krise.d25-T2BvU54.ips>

Justis- og beredskapsdepartementet. (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*. (Prp. 61 LS, 2014-2015). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justiskomiteen. (2014-2015). *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)*. (Innst. 306 S 2014-2015). Oslo: Stortinget.

Justis- og beredskapsdepartementet. (2001). *Politireform 2000, Et tryggere samfunn*. (St. meld. nr. 22, 2000-2001). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Justis- og politidepartementet. (1994-1995). *Om lov om politiet (politiloven)*. (Ot. prp. nr. 22, 2014-2015). Oslo: Justis- og politidepartementet.

Klausen, K. K. (2011). *Strategisk ledelse – de mange arenaer*. Odense M: Syddansk Universitetsforlag.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*.

Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Lai, L. (2012). *Strategisk kompetansestyring*.

Oslo: Fagbokforlaget.

Lie, E. M. (2015). *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*.

Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Lægreid, P. (1990, 26. april). Reformen og institusjonelle bindingar. Ein analyse av personaldemokratiske reformer i offentlig sektor i Sverige og Norge. *Prøveforelesning til en filosofisk doktorgrad*.

March, J. G. (2008). *Fornuft og forandring – ledelse i en verden beriget med uklarhet*.

Fredriksberg C: Forlaget Samfundslitteratur.

Mintzberg, H. (1978). *Patterns in strategy formation*.

Mortvedt, O. M. (2017, 13. januar). Dette er ingen nærpoltireform. *Politiforum*. Lokalisert på

<http://politiforum.no/-+Dette+er+ingen+n%C3%A6rpoltireform.d25-T2RrM0N.ips>

Politidirektoratet. (2017). *Beslutninger – Endringer i politidistriktenes lokale struktur*.

Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2016). *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*.

Oslo. Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2015). *Analyse av politiarbeid på stedet*.

Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2014). *Etterretningsdoktrine for politiet*.

Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2013). *Om politiråd*. (Rundskriv 012/2013).

Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2011). *PBS I - Politiets beredskapssystem del I, Retningslinjer for politiets beredskap*.

Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid*.

Oslo: Politidirektoratet.

Politirolleutvalget. (1981). *Politiets rolle i samfunnet, delutredning I*. (NOU 1981:35).

Oslo: Justis- og politidepartementet.

Renå, H., Lægreid, P. & Glomseth, R. (2016). *Nærpolitireformen – politiansatte og lederes vurdering av dagens situasjon og forventinger til reformen*.

Universitet i Bergen.

Røksund, A., et al. (2013). *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer*. (NOU 2013:9).

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-weberian State*.

Oxford University Press.

Rambøll Management Consulting. (2014). *Evaluering av politirådene*.

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Riksadvokaten. (1999). *Etterforskning*. (Ra 99-238).

Oslo: Riksadvokaten.

Skjærli, Å. B. (2016, 6. desember). Mobilisering mot nærpolitireformen. VG. Lokalisert på <http://www.vg.no/nyheter/meninger/anders-anundsen/mobilisering-mot-naerpolitireformen/a/23865520/>

Straffeprosessloven, LOV-1981-05-22-25. (1981).

Stranden, A. L. (2016, 16. september). Tilliten til politiet sank etter en reform i Skottland.

Forskning.no. Lokalisert på

<http://forskning.no/juridiske-fag-kriminalitet/2016/09/tilliten-til-politiet-sank-etter-reform>

Visionsudvalget. (2005). *Fremtidens Politi. Politiets fremtid*. (Retsudvalget (2. samling) REU alm. Del – Bilag 229, 2003-2005).

København: Justisministeriet.

Whittington, R. (2002). *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?*

Oslo: Abstrakt Forlag AS.

22. juli kommisjonen. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. (NOU 2012:14).

Oslo: Statsministerens kontor.

10 vedlegg

10.1 Intervjuguide

Den enkelte respondenten har på forhånd fått tilsendt ”Introduksjon til respondenter”, men vil i tillegg bli gjort kjent med temaet, samt formål og bakgrunn. Respondenten vil bli forklart hva intervjuet skal benyttes til, herunder om anonymitet og vår taushetsplikt.

Fra 1. januar 2016 gikk politiet fra 27 til 12 politidistrikter (Nærpolitireformen). Det er et formål med reformen at færre og større politidistrikter skal gi politiet styrket kapasitet og kompetanse til å løse politiets kjerneoppgaver bedre. Forebygging er i politiloven § 2 nr. 2 definert som en av flere kjerneoppgaver for politiet. Vi ønsker å undersøke hvordan politiets proaktive forebyggende arbeid kan styrkes i lys av nærpolitireformen.

Intervjuet vil bli foretatt på respondentens arbeidssted.

Informasjon om intervjuet

- Spør om respondenten har noen spørsmål eller om noe er uklart.
- Respondenten informeres om at det vil bli tatt lydopptak. Vi må også innhente samtykke til lydopptak.
- Respondenten informeres om at intervjuet er ustrukturert og at respondenten snakker fritt
- Respondenten forklares at begrepet forebygging omfatter både primær-, sekundær- og tertiærforebygging. Respondenten forklares hva som ligger i de ulike begrepene dersom respondenten er i tvil.

Innledende spørsmål

- Respondenten bakgrunn og erfaring fra politi- og lensmannsetaten
- Hvilke erfaringer har respondenten med forebyggende arbeid i politiet?
- Respondentens kjennskap til nærpolitireformen.

Intervju

- Hvordan kan politiets forebyggende arbeid styrkes i forbindelse med gjennomføring av nærpolitireformen?

Følgende tilleggsspørsmål kan stilles dersom det er hensiktsmessig:

- Styrket politiberedskap vs forebyggende arbeid?
- Økt kompetanse til å løse skarpe oppdrag vs forebyggende arbeid?
- Hvordan kan nedleggelse og sammenslåing av tjenestesteder i politiet bidra til å styrke det forebyggende arbeidet?
- Hvilken rolle kan den fremtidige organiseringen av operasjonssentralene ha i politiets forebyggende arbeid?
- Hvordan bør politidistriktene organiseres for å kunne ivareta det forebyggende arbeidet, og hvilke tiltak bør eventuelt iverksettes?
- Hvilke tiltak på lokalt nivå må være til stede for å lykkes med det forebyggende arbeidet?

10.2 Søknad til SND

10.3 Tilbakemelding og godkjenning fra SND